



UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

TESIS DOCTORAL

La evolución de la protección de las minorías nacionales: la autonomía como contenido emergente del derecho a la participación política de las minorías nacionales

Autor:

Eloísa González Hidalgo

Director/es:

Eduardo J. Ruiz Vieytez

**Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”
Getafe, Marzo de 2011**

A Marta y Cecilio, mis padres.

Índice	página
Abreviaturas	vii
Introducción	ix
Capítulo 1. Definición del concepto de Minoría Nacional en el Derecho Internacional	1
Consideraciones Previas	1
1.1 Pueblos y Minorías Nacionales en el Derecho internacional	4
1.1.1 El concepto de “pueblo” en el ámbito internacional	4
1.1.1.1 Pueblo en la teoría del gobierno representativo (aproximación socio-política)	6
1.1.1.2 Pueblo como sujeto de Derecho internacional (aproximación jurídica)	10
1.1.1.2.1 Pueblo soberano	10
1.1.1.2.2 Pueblo colonizado	12
1.1.1.3 Pueblo indígena	15
1.1.1.3.1 Definición de pueblo indígena en el Derecho Internacional	15
1.1.1.3.1.1 Convenios: 107 <i>sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Estados Independientes</i> y 169 <i>sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes</i> de la Organización Internacional del Trabajo	17
1.1.1.3.1.2 La Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (propuestas de definiciones en los trabajos preparatorios)	22
1.2 Elementos definatorios de Minoría Nacional	25
1.2.1 Elementos objetivos	30
1.2.1.1 Inferioridad numérica	32
1.2.1.2 Diferenciación cultural, étnica, religiosa y lingüística	33
1.2.1.2.1 Diferenciación étnica o cultural	34
1.2.1.2.2 Diferenciación religiosa	40
1.2.1.2.3 Diferenciación lingüística	45
1.2.1.3 Nacionalidad jurídica o ciudadanía del Estado de residencia	49
1.2.1.4 Temporalidad de la presencia en el territorio del Estado	55
1.2.2 Elementos subjetivos	58
1.2.2.1 Conciencia o identidad	58
1.2.2.2 Voluntad colectiva de supervivencia y desarrollo	61
Capítulo 2. Autonomía y Minorías Nacionales en el Derecho Comparado: una tipología	67
Consideraciones previas	67
2.1 La presencia de la Autonomía en el Derecho internacional en las diferentes etapas de la historia contemporánea. Sociedad de Naciones, Guerra Fría	

y post-Guerra Fría	70
2.1.1 El derecho a la autonomía en la Sociedad de Naciones	70
2.1.2 La autonomía en la etapa de la Guerra Fría. Naciones Unidas	74
2.1.3 La autonomía en la etapa de la post-Guerra Fría en Europa	79
2.2 Definición del concepto de autonomía	81
2.3 Clasificación de la Autonomía	86
2.3.1 Autonomía Territorial	87
2.3.1.1 Relación Federal. Québec, Canadá	90
2.3.1.1.1 Significado de la Federación	90
2.3.1.1.2 Proceso histórico de Québec	97
2.3.1.1.3 La cuestión de Québec	99
2.3.1.1.4 Instituciones de gobierno y competencias	105
2.3.1.1.5 Competencias de la Provincia de Québec	107
2.3.1.1.6 Algunos aspectos problemáticos del federalismo canadiense	108
2.3.1.2 Descentralización política. Islas Aaland, Finlandia	112
2.3.1.2.1 Significado de la descentralización política	112
2.3.1.2.2 Proceso histórico de las Islas Aaland	114
2.3.1.2.3 Instituciones de gobierno y competencias	116
2.3.1.3 Descentralización administrativa. Córcega, Francia	119
2.3.1.3.1 Diferencia entre descentralización administrativa y desconcentración	119
2.3.1.3.2 Significado de la descentralización administrativa	122
2.3.1.3.3 Proceso histórico de Córcega	123
2.3.1.3.4 Desarrollo de la descentralización administrativa en Córcega	127
2.3.1.3.5 Instituciones de gobierno de la Colectividad Territorial de Córcega de 1991	128
2.3.1.3.6 Competencias de la Colectividad Territorial de Córcega	131
2.3.1.3.7 Proceso Matignon de 1999-2000	133
2.3.1.4 Autonomía Local. Hungría y sus minorías nacionales	138
2.3.1.4.1 Significado de la Autonomía Local	138
2.3.1.4.2 Proceso histórico de Hungría	142
2.3.1.4.3 Funcionamiento de la Autonomía Local	145
2.3.2 Autonomía No Territorial. Autogobierno personal o cultural. Pueblo sami, Noruega	151
2.3.2.1 Significado de la autonomía personal o cultural	151
2.3.2.2 Proceso histórico del pueblo sami	154
2.3.2.3 La cuestión del pueblo sami	158
2.3.2.4 Instituciones y competencias	160
2.4 Recapitulación	164

Capítulo 3. Derecho a la Autonomía en el Derecho internacional de las Minorías Nacionales	167
Consideraciones previas	167
3.1 Derecho internacional de las minorías: <i>hard law</i> y <i>soft law</i>	169
3.2 Desarrollo de la participación Efectiva en el Derecho internacional. Autonomía	177
3.2.1 Naciones Unidas. Declaración sobre los Derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas	178
3.2.2 Organización sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)	180
3.2.2.1 Documento de Copenhague de 1990	182
3.2.2.2 Recomendaciones de Lund sobre el Derecho de Participación efectiva de las Minorías Nacionales de 1999	183
3.2.2.3 Recomendaciones de Bolzano/Bozen sobre Minorías Nacionales en Relaciones Internacionales de 2008	189
3.2.3 Consejo de Europa	193
3.2.3.1 La Asamblea Parlamentaria	197
3.2.3.2 La Carta Europea de Autonomía Local (CEAL)	199
3.2.3.2.1 Estructura de la CEAL	202
3.2.3.2.2 Sistema de control de la CEAL	206
3.2.3.2.3 La CEAL y la problemática de las Minorías Nacionales	208
3.2.3.3 La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (CELRM)	211
3.2.3.3.1 Principios fundamentales	213
3.2.3.3.2 Características de la CELRM	214
3.2.3.3.3 Lenguas protegidas por la CELRM	215
3.2.3.3.4 Estructura de la CELRM	216
3.2.3.3.5 Medidas contenidas para la protección de la lengua	218
3.2.3.3.6 Sistema de control de la CELRM	219
3.2.3.3.7 Informes Estatales. Protección de la lengua y autogobierno	222
3.2.3.4 El Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (CMPMN)	226
3.2.3.4.1 Características del CMPMN	228
3.2.3.4.2 Contenido del CMPMN	234
3.2.3.4.3 Mecanismo de Control del CMPMN	239
3.2.3.4.4 Contenido de los informes Estatales. Artículo 15	242
3.3 La autonomía como un estándar mínimo de protección para las minorías nacionales	250
Conclusiones	275
Bibliografía	293

Abreviaturas

ACMN	Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
CC	Comité Consultivo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales
CE	Comité de Expertos de la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias
CEAL	Carta Europea de Autonomía Local
CELRM	Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias
CDH	Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales
CmtéDH	Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
CSCE	Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa
CMPMN	Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales
CPLR	Congreso de Poderes Locales y Regionales
CPPLR	Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales
DIDH	Derecho internacional de los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa
OIDDH	Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TNA	Territorio No Autónomo
TIJ	Tribunal Internacional de Justicia
TPJI	Tribunal Permanente de Justicia Internacional

UNESCO

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la
Cultura

Introducción

*"Reflexionar significa pensar siempre de forma crítica.
Y pensar de forma crítica significa que
cada pensamiento erosiona lo que
está hecho mediante reglas rígidas y convicciones generales.
Todo lo que pasa cuando pensamos se somete a un examen crítico,
es decir que no existe pensamiento peligroso
por la sencilla razón de que el hecho de pensar
es de por sí una empresa muy peligrosa.
Pero no pensar es aún más peligroso"*
Hannah Arendt

El objetivo de esta investigación es determinar si la *autonomía* se contempla dentro de los estándares de protección de las minorías nacionales actualmente vigentes, a partir de los instrumentos jurídicos y políticos elaborados por las organizaciones internacionales intergubernamentales en el ámbito europeo, tras la caída del sistema comunista y el rediseño de las fronteras territoriales en el continente europeo.

La hipótesis principal de esta investigación se fundamenta en la idea que dentro del contexto europeo se viene forjando una serie de estándares mínimos destinados a la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales, entre los que encontramos la *autonomía* como una de las dimensiones incluidas en el derecho a la participación efectiva. Con esto, se pretende demostrar que existe una obligación de los Estados en ofrecer un tipo de *autonomía* a las minorías nacionales sobre la base de situaciones particulares. Y ello, a la luz de los principios y valores que sustentan las instituciones europeas, a saber, la legitimidad democrática, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y la democracia representativa.

En este sentido, esta disertación nos dirige a revisar la evolución histórica de las nociones de *minoría nacional*, por un lado, y de *autonomía*, por otro lado. Debido a que el objeto de estudio contiene elementos de otras disciplinas, el análisis de esta investigación se realizará fundamentalmente entre el Derecho y la Política. Para lograr una mayor clarificación sobre ambas nociones recurriremos en ocasiones a la Ciencia Política, a la

Filosofía Política, al Derecho Comparado y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

El desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos está influenciado por las ideas del liberalismo igualitario y por el principio de la voluntad estatal¹. Las teorías liberales han negado la existencia de grupos como sujetos de derecho en el ordenamiento internacional, y por consiguiente, no existe una definición universal jurídicamente aceptada sobre minoría nacional. Sin embargo, desde la creación de la Sociedad de Naciones hasta la actualidad se han delineado una serie de elementos definitorios aceptados por la comunidad internacional, que en las últimas décadas han sido consolidados por los organismos europeos intergubernamentales.

Las corrientes teóricas liberales no sólo han tenido aportaciones en la delimitación del significado de minoría nacional sino también en el tipo de derechos necesarios para su protección. Así, la doctrina jurídica defiende la coexistencia y la implementación de una serie de medidas destinadas al mantenimiento de Estados homogéneos integrados por individuos que comparten una lengua, cultura y religión en común. Consecuentemente, el Derecho favorece la edificación y el mantenimiento de una estructura política-jurídica de corte monista basada en la identidad individual y en la defensa de los derechos de carácter individual.

Sin embargo, de las contradicciones de las teorías liberales han emergido opiniones nuevas, como la corriente comunitarista, que defiende la coexistencia de diferentes grupos étnico-culturales en el interior de los Estados, obligando a delimitar tanto los sujetos de derechos como los derechos desde una perspectiva colectiva. En otras palabras, esta

¹ Si bien es cierto que una de las contribuciones de los derechos humanos, en el desarrollo de las sociedades contemporáneas, ha sido limitar el poder de los Estados con respecto al individuo, es evidente que los Estados siguen constituyendo el centro del poder en la comunidad internacional, especialmente con relación a los derechos de las minorías nacionales. El rápido desarrollo de normas del Derecho de las minorías nacionales en los últimos quince años se debe a la voluntad misma de los Estados originada de la necesidad y del interés de preservar sus fronteras territoriales y de mantener la estabilidad política de sus sistemas. Según Carrillo Salcedo, la soberanía de los Estados no queda desplazada por la existencia y la aceptación de tratados tanto universales como regionales sobre derechos humanos porque todos ellos son susceptibles de reservas y la forma de la redacción de sus disposiciones dejan un amplio margen para la actuación de los Estados. Juan Antonio, CARRILLO SALCEDO, *Soberanía del Estado y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 2001.

corriente teórica aboga por la producción de nuevos valores morales, políticos y jurídicos que reconozcan el derecho de la identidad colectiva y que demandan la definición de un sistema jurídico asimétrico.

Con los acontecimientos de la década de los noventa sobre la problemática de las minorías nacionales presente en diferentes partes del mundo, los debates teóricos entre liberales y comunitaristas tuvieron impacto en el ámbito de las organizaciones intergubernamentales, captando la atención de los redactores de los mecanismos para la protección de las minorías nacionales. Así por ejemplo, la *autonomía* es considerada como una herramienta que contribuye, por una parte, a la protección de las minorías nacionales y por otra, a lograr la estabilidad política de los Estados y el mantenimiento de las fronteras territoriales.

La elaboración de esta investigación se justifica principalmente por dos razones. La primera, por su interés social, integrado a su vez por dos aspectos. La segunda, por su relevancia científica.

Con relación a la importancia social, en primer lugar, se sostiene que la *autonomía* beneficiaría a un porcentaje importante de la población de los Estados miembros del Consejo de Europa. La mayoría de los Estados están integrados por minorías nacionales. Por ejemplo, en los censos de 1994 en Bosnia-Herzegovina estos grupos representaban un 46,2 por ciento de la población. En Croacia la cifra aproximada era el 13,4 por ciento de la población total. En Moldavia esta población ascendía al 35,7 por ciento de los habitantes, lo que supone en números absolutos cerca de dos millones. En algunos Estados occidentales la población que goza de autonomía también es considerable. Para ilustrar, España cuenta con diecisiete Comunidades Autónomas y tano solo en Cataluña, una de tales comunidades, la población que se beneficia de la autonomía es superior a los 7 millones de personas. En el caso del Reino Unido, las poblaciones de Gales, Escocia e Irlanda del Norte suman cerca de 10 millones de personas que disfrutan de sistemas de autogobierno.

El segundo aspecto de la importancia social se refiere al aporte de la *autonomía* a la estabilidad y cohesión social de los Estados, al permitir el acomodo de las minorías nacionales a la vida política, social y económica, procurando de esa manera salvaguardar su identidad como un derecho fundamental y su proyecto de vida dentro de una sociedad plurinacional y multicultural. En este sentido, la *autonomía* aporta elementos para la paz y la seguridad de la región al fundamentarse en la democracia y en el respeto de los derechos humanos.

Sin embargo, la implementación de la *autonomía* en un Estado homogéneo suele ser un proceso complejo porque se trata de democracias constitucionales que reposan en valores políticos y legales legitimados por la mayoría, pero que ha obviado o no ha tenido en cuenta suficientemente en algunos aspectos a una parte de esa población. Las exigencias por esta parte de la población para su inclusión en la toma de decisiones demandan un cambio jurídico y político al interior de los Estados, y la consiguiente oposición por aquéllos que defienden el *statu quo*.

Paralelamente, las demandas de *autonomía* en los Estados permiten la apertura a un espacio de debate de consentimiento y reconocimiento mutuo entre los diversos grupos y la población mayoritaria, lo que podría originar un proceso de acomodo para las minorías nacionales. En principio esto debería verse primero como una oportunidad para la construcción de nuevos valores morales, políticos y jurídicos mediante el diálogo, lo que motivaría un cambio en las reglas constitucionales. En segundo lugar, como un acto de justicia para los grupos a quienes se negó realizar su proyecto de vida sobre la base de su identidad cultural y, al mismo tiempo la construcción de un ambiente de seguridad para que estos grupos sigan desarrollando su proyecto de vida.

En lo que concierne al aporte científico, existe un número relevante de investigaciones sobre la problemática de las minorías nacionales. Éstas son abordadas desde diferentes puntos de vista agrupándose por el objetivo de su estudio. Un primer grupo se fija en la evolución de la protección de las minorías dentro del contexto universal desde

una perspectiva histórica². Un segundo grupo analiza el carácter individual o colectivo de los derechos de las minorías nacionales centrándose en el tipo de obligaciones derivadas del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³. Un tercer grupo estudia la protección de las minorías desde la legitimidad democrática y el derecho de la autodeterminación de los pueblos en su vertiente interna⁴. Estos autores abordan el sujeto de estudio a partir de la efervescencia vivida en la década de los años sesenta, con el incremento de los movimientos sociales en varias partes del mundo buscando un acomodo a sus demandas de participación política en los Estados. Un cuarto grupo estudia los diferentes sistemas políticos que incluyen la autonomía dentro de su ordenamiento jurídico interno. Estos autores realizan un estudio desde el Derecho comparado, evaluando la eficacia de uno y otro modelo con respecto a la situación de las minorías nacionales⁵.

² Omanga, BOKATOLA, *L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Bruylan, Bruselas, 1992. Antonio, CASSESE, *Self-determination of peoples. A legal reappraisal*, Cambridge University, Nueva York, 1995. Pablo, AZCÁRATE de, *Minorías Nacionales y Derechos Humanos*, Congreso de Diputados-Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1998. Théodore, CHRISTAKIS, *Le droit à la l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, La Documentation Française, París, 1999. Patrick, THORNBERRY, "Images of Autonomy and Individual and collective Rights in International Instruments on the Rights of Minorities", Markku, SUKSI, *Autonomy: applications and Implications*, Kluwer Law International, La Haya, 1998. Natan, LERNER, *Discriminación racial y religiosa en el Derecho Internacional*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2002. En el ámbito de España: Eduardo, J., RUIZ VIEYTEZ, *La Protección jurídica de las minorías en la historia europea: (Siglo XVI-XX)*, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 1998. Eduardo, J., RUIZ VIEYTEZ, *Minorías, Inmigración y democracia en Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006. Björn, ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.

³ En este debate existen, principalmente, dos escuelas. Por un lado, la minimalista o positivista representada por Higgins, Modeen, Nowak, Sohn y Tomuschat que sostiene la imposibilidad de imponer obligaciones positivas para los Estados a partir del artículo 27. Por otro, la escuela radical o activista que defiende la posibilidad de sustraer medidas y obligaciones para los Estados a partir del artículo 27, los representantes de esta corriente son Capotorti, Thornberry, Ermacora y Cholewinski. Christian, TOMUSCHAT, "Protection of Minorities under Article 27 of International Covenant on Civil and Political Rights", Rudolf, BERNHARDT, *Völkerrecht als Rechtsordnung Internationale Gerichtsbarkeit Menschenrechte. Festschrift für Hermann Mosler*, Springer Verlag, 1983. Ryszard., CHOLEWINSKI, "State Duty Towards Ethnic Minorities: Positive or Negative?", *Human Rights Quarterly*, 1988, vol. 10, pp 344-371. Nowak, MANFRED, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR commentary*, Kehl, 1993. Akermarck, SPILIOPOULOU, *Justifications of Minority protection in International Law*, Kluwer Law International, La Haya, Países Bajos, 1997.

⁴ Thomas, FRANCK, "The Emerging Right to Democratic Governance", *American Journal of International Law*, núm. 46, 1992, pp. 46-91. Patrick, THORNBERRY, "The Democratic or Internal Aspect of Self-Determination with some Remarks on Federalism", Christian, TOMUSCHAT (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff, Países Bajos, 1993. Antonio, CASSESE, *Self-determination of peoples. A legal reappraisal*, Cambridge University, Nueva York, 1995. Hans-J., HEINTZE, "On the Legal Understanding of Autonomy", Markku, SUKSI (ed.) *Autonomy: Applications and Implications*, Kluwer Law International, La Haya, 1998.

⁵ Michael, TKACIK, "Characteristics of Forms of Autonomy", *International Journal and Group Rights*, Núm. 15, 2008, pp. 369-401. Thomas, BENEDIKTER, *The World's Working Regional Autonomies. An Introduction and Comparative Analysis*, Anthem Press, India, 2007. Thomas, BENEDIKTER (ed.), *Solving Ethnic Conflict through Self-Government. A short Guide to Autonomy in Europe and South Asia*, EURAC

Esta investigación toma en cuenta cada una de las perspectivas mencionadas anteriormente, pero en nuestro caso agregaremos el protagonismo de los órganos de control de los principales instrumentos jurídicos (el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales y la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias) destinados directa e indirectamente a la protección de las minorías nacionales, porque consideramos que a partir de la interpretación de las disposiciones establecidas en dichos convenios, por parte de sus órganos de control se está creando un tipo de jurisprudencia “blanda”, mediante la que se han introducido estándares mínimos de protección entre los cuales se encontraría la autonomía como contenido de la participación efectiva. De esta manera, también justificamos la elección del Consejo de Europa como ámbito institucional preferente para esta investigación, puesto que es la organización estructuralmente más capacitada en el tema, siendo su especialidad la defensa de los derechos humanos, y por contar con instrumentos jurídicos de carácter vinculante. En síntesis, la aportación científica de este estudio radica en la comprobación de que no existen apenas investigaciones que defiendan la hipótesis que aquí se plantea, que pongan énfasis en la forma de hacer cumplir el Derecho sin ejercer coerción, ni que destaquen el papel de los organismos de control del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales y la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias.

A lo largo de la investigación se simultanearán el método inductivo y el método deductivo. La investigación se presenta estructurada en tres capítulos. El primer capítulo propone un análisis terminológico-conceptual que aborda el significado de la noción de “minoría nacional”. Para ello, primero, definiremos los conceptos de “pueblo” y “pueblo indígena” desde el Derecho internacional. La variedad terminológica de estos conceptos plantea dificultades en el momento de emprender un análisis, por lo que decidimos diferenciar cada uno de los conceptos para delimitar nuestro objeto de estudio. Con posterioridad, expondremos los cinco criterios que han aportado elementos para la delimitación del término de minoría nacional. Estos cinco elementos definitorios han sido

Research, Balzano, 2009. Markku, SUKSI “Sub-State Governance through Territorial Autonomy: on the Relationship between Autonomy and Federalism”, documento presentado en EDW Workshop” Autonomy: Imagining Democratic Alternatives in Complex setting”, Universidad Carlos III de Madrid, abril 14-17, 2010, pp. 1-53.

extraídos de diferentes documentos jurídicos y de investigaciones de juristas internacionales y politólogos dedicadas al fenómeno de las minorías nacionales. Una vez aclarada la noción de minoría nacional en el capítulo uno, se considera su legitimidad y su capacidad jurídica para poder ostentar derechos para su protección dentro del Derecho internacional.

Para la elaboración del primer capítulo revisaremos documentos elaborados desde la Ciencia Política, los tratados internacionales relacionados con los pueblos indígenas y los tratados ideados en la etapa de la Sociedad de Naciones concernientes a la protección de las minorías nacionales, las sentencias del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, las resoluciones tanto de la Asamblea General como del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, así como los tratados y recomendaciones diseñados bajo organismos del Consejo de Europa.

De igual manera, en el segundo capítulo utilizaremos una perspectiva conceptual, proponiendo una definición de *autonomía* fundamentada en la Filosofía y en la Ciencia Política. Este capítulo ofrece una perspectiva constitucional sobre la práctica de la autonomía desde el Derecho comparado, al exponer cinco casos de sistemas políticos que incluyen algún grado de *autonomía* para gestionar la pluralidad étnico-cultural de su población. Es decir, formulamos una tipología acerca de la autonomía y la ejemplificamos a partir de su práctica en determinados Estados.

Los casos que expondremos en este capítulo serán la relación de Québec con la Federación de Canadá, la descentralización política establecida en las Islas Aaland en el Estado de Finlandia, la descentralización administrativa puesta en marcha desde los años 1980 en la isla de Córcega por el Estado francés, la autonomía local que Hungría ha implementado para gestionar la participación de las trece minorías nacionales que reconoce dentro de sus fronteras, y por último, la autonomía no territorial que el pueblo sami goza en el interior del Estado noruego. Así mismo, revisaremos las constituciones de cada uno de los Estados elegidos y la legislación adoptada con respecto al reconocimiento de la autonomía, así como tratados internacionales en el caso de que el sistema de autonomía haya sido acordado mediante uno de ellos. La clasificación se justifica a partir de que nos

interesa construir un marco de referencia para explicar los diferentes grados de *autonomía*, así como establecer un diagnóstico sobre su relación y su eficacia para dar respuesta a las demandas de las minorías nacionales para conservar su identidad cultural. En este segundo capítulo se aplicará el método inductivo, extrayéndose de cada uno de los casos una serie de prácticas que pueden llevar a la elaboración de una idea general sobre cada una de las clasificaciones o tipologías sobre la *autonomía*.

Por último, el tercer capítulo se compone a su vez de tres partes. En la primera señalaremos el papel y la fuerza, tanto del *hard law* como del *soft law* en el Derecho internacional para la protección de las personas pertenecientes a las minorías nacionales, dado que en Europa la defensa de estos grupos se ha alcanzado mediante la combinación y la complementación de ambos tipos de fuentes. En la segunda parte, estudiaremos los mecanismos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa relacionados con la problemática de las minorías nacionales. Así mismo, analizaremos tres convenios elaborados en el ámbito del Consejo de Europa: la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, la Carta Europea de Lenguas regionales y Minoritarias de 1992 y el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales de 1995. De igual modo, señalaremos el papel del Comité Consultivo con respecto a su análisis de los informes estatales elaborados por los Estados en virtud del cumplimiento de las obligaciones adquiridas y enfocándonos en el artículo 15 del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales. En la tercera parte, sostendremos que la autonomía está incluida en los estándares de protección relacionados a la participación efectiva. Esta afirmación la desarrollamos a partir de tres tipos de argumentos, doctrinales, normativos y de práctica política. En este capítulo, las fuentes documentales que utilizaremos serán textos de la doctrina jurídica, los informes, opiniones y recomendaciones de los comités de expertos de los tres convenios europeos mencionados, las recomendaciones y opiniones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, así como textos normativos internos de los Estados miembros del Consejo de Europa.

Finalmente esta investigación incluye un listado de acrónimos, una sección de conclusiones y un apartado que contiene las fuentes bibliográficas utilizadas para el desarrollo de esta disertación.

En suma, el estudio y análisis de las minorías nacionales y su vinculación con la *autonomía* como instrumento de protección o participación de las mismas dista de ser un tema agotado, plantea numerosas cuestiones y toca varios temas cargados de gran ambigüedad, además de trastocar pilares fundamentales de la concepción de las democracias contemporáneas tradicionalmente basadas en la homogeneidad social, jurídica y cultural. Dada la situación generada en la década de los años noventa del siglo XX, tras la crisis de un sistema político y económico, se hizo cada vez más evidente la necesidad de la construcción de una “sociedad justa”, fundada en la legitimidad de los Estados contemporáneos conformados por una sociedad diversa étnica y culturalmente. En este contexto, la problemática de las minorías nacionales y su participación política a través de mecanismos de *autonomía* sigue constituyendo hoy en día un tema de alto interés y actualidad, tanto desde una perspectiva académica como desde la práctica política.

Capítulo 1 Definición del concepto de Minoría Nacional en el Derecho Internacional

Consideraciones Previas

En la actualidad la comunidad internacional reconoce la posible conformación multinacional y multicultural de los Estados¹, lo que equivale a decir que acepta la existencia de más de un grupo étnico y cultural en el interior de su territorio. Algunos autores se dirigen a estos grupos como minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas, pueblos, grupos minoritarios, o naciones². Pese a que se carece de una definición exacta, estas colectividades se distinguen, en primer lugar, por sus rasgos étnicos, religiosos y lingüísticos. Asimismo, constituyen un grupo numéricamente inferior con respecto a la mayoría de la población del Estado³, en ocasiones están concentrados en un territorio dentro de las fronteras del Estado del cual son ciudadanos, además de enfrentarse algunas veces a situaciones de vulnerabilidad.

¹ La expresión que utilizaremos es *comunidad internacional* debido a que es empleada en gran mayoría de los instrumentos internacionales, así como en diversas decisiones de la Corte Internacional de Justicia como en el *Asunto Barcelona Traction* o en la opinión consultiva sobre *las consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continuada de Sudáfrica en Namibia (Sudoeste africano)* y en la Resolución 276 de 1970 del Consejo de Seguridad. No obstante, en la actualidad hay un gran debate sobre el uso de las expresiones *comunidad internacional* y *sociedad internacional*. No entraremos en este debate debido a que no es asunto esencial para este trabajo. Para una aproximación a esta cuestión general, véanse las distintas posiciones de la teoría española expresada principalmente en los autores como Juan Antonio, CARRILLO SALCEDO, *El derecho internacional en un mundo en cambio*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 186-193. Juan Antonio, CARRILLO SALCEDO, *Soberanía de los Estados y derechos humanos en Derecho internacional contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 2001, pp. 11-27. Juan Antonio, CARRILLO SALCEDO, “Influencia de la noción de Comunidad Internacional en la naturaleza del derecho internacional público”, Juan Antonio, CARRILLO SALCEDO, VV. AA., *Pacis Artes. Obra Homenaje al Profesor Julio D. González Campos*, EDITER, Madrid, 2005. Manuel, DIEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 15ª edición, Tecnos, Madrid, 2005, pp. 60-76.

² En la mayoría de los Estados existe más de una nación cultural, entendiendo dicho concepto como una comunidad histórica más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio en el cual se comparte una lengua y una cultura. En este sentido sociológico, la idea de nación está estrechamente vinculada a la de pueblo o cultura. El Estado en el que coexisten varias naciones es considerado un Estado multinacional. Will, KYMLICKA, *Ciudadanía Multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*, trad. Carme Castells, Paidós, Barcelona, 1995, p. 26. Siobhán, HARTY y Michael, MURPHY, *Por una Ciudadanía Multinacional*, trad. Ricardo García Pérez, 451 Editores, España, 2008, p. 35. Se insiste en que los Estados, a parte de ser multinacionales, son multiculturales porque albergan más de una cultura. El término multicultural tiene que ver más con grupos de individuos que no son considerados naciones sino que son producto de las migraciones. En cualquier caso, los Estados multinacionales también suelen ser multiculturales.

³ En algunos Estados de América Latina los pueblos indígenas no son un grupo pequeño numéricamente hablando. Así, de acuerdo con los censos de 1992, la población indígena en Bolivia ascendía al 59 por ciento de la población total y en Guatemala al 49, 9 por ciento. Alexia, PEYSER y Juan, CHAKIEL, “La identificación de poblaciones indígenas en los censos de América Latina”, *América Latina: aspectos conceptuales de los censos del 2000*, CEPAL/ CELADE, Santiago de Chile, p.361.

La condición de desventaja de estos grupos se presenta principalmente en dos áreas. Por un lado, en la socio-económica, en ocasiones, se traduce en marginalización económica y social⁴. Por otro, en el área política donde se limita su participación efectiva en la toma de decisiones. A raíz de ello, estos grupos requieren de la protección del Estado mediante acciones positivas⁵ o a partir del reconocimiento de derechos específicos, tales como el derecho al uso de la lengua en su relación con la administración pública o el derecho a la gestión de sus asuntos culturales y educativos.

De igual manera, existen otros grupos en el interior de cada Estado integrados por sujetos cuyas características de género, edad u orientación sexual hacen que sean vulnerables con respecto a la mayoría de la población. Estos grupos están constituidos por mujeres, homosexuales, grupos ideológicos no religiosos o ancianos, quienes por razones políticas, sociales y económicas se hallan en una situación de vulnerabilidad y desventaja. Por lo general, estos grupos son numéricamente pequeños, a excepción de las mujeres⁶, y por ello también se denominan minorías o subculturas minoritarias⁷. A

⁴ Si bien este aspecto no es una situación generalizada, existen grupos que sí sufren este tipo de desventaja. Por ejemplo, la minoría romaní en algunos Estados europeos o los pueblos indígenas en la mayoría de los Estados de América Latina. En los informes elaborados por el Comité Consultivo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa, en los casos de Italia y el Reino Unido, señaló que el grado de desempleo de las minorías romaníes era mayor con respecto a otras minorías, además de advertir su baja representación en los empleos en el sector público. FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Opinion on Italy*, 14 de septiembre de 2001, párr. 61, ACFC/INF/OP/I(2002)007. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

[http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2_framework_convention_\(monitoring\)/2_monitoring_mechanism/4_opinions_of_the_advisory_committee/1_country_specific_opinions/1_first_cycle/PDF_1st_OP_Italy.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2_framework_convention_(monitoring)/2_monitoring_mechanism/4_opinions_of_the_advisory_committee/1_country_specific_opinions/1_first_cycle/PDF_1st_OP_Italy.pdf). [Consulta: 5 marzo 2011]

⁵ No hay un acuerdo en la doctrina sobre el contenido de la expresión “acciones positivas”. Sin embargo, el Comité para la igualdad entre hombres y mujeres del Consejo de Europa define dicho concepto de la siguiente manera: “*Estrategia destinada a establecer oportunidades por medio de medidas que permitan contrarrestar o corregir aquellas discriminaciones que son el resultado de prácticas o sistemas sociales*”. De igual manera, las acciones positivas tienen diferente terminología. Por ejemplo, en Estados Unidos se denominan a “acciones afirmativas”, mientras que en Europa se utiliza el término “acciones positivas”. Aída, KEMELMAJER DE CARLUCCI, “Las acciones positivas”, *Jueces para la Democracia, Información y Debate*, Jueces para la Democracia, Núm. 71, julio 2001, pp. 48-69.

⁶ “(...) lo que tienen en común los grupos que se han mencionado es únicamente que ocupan una posición de desventaja, y sólo en la medida en que ocupan dicha posición constituyen una minoría; ya sea de desventaja jurídica o institucional, ya desventaja económica o social”. Luis, PRIETO SANCHÍS, *Tolerancia y Minorías. Problemas Jurídicos y Políticos de las minorías en Europa*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 1996, p. 39, cita tomada por el autor del artículo escrito por Paolo, COMANDUCCI, “Diritti umani e minoranze: un approccio analitico e neo-illuminista”, *Ragion Pratica*, Núm. 2, pp. 32-54. En la Primera Reunión de Implementación de la Dimensión Humana de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), llevada a cabo en Varsovia del 17 de octubre al 15 de noviembre de 1993, el Grupo IV encargado de la discusión sobre la tolerancia y la no-discriminación consideró que las mujeres, los homosexuales, los trabajadores migrantes y los objetos de conciencia eran minorías que sufrían discriminación, pero reiteró que estos colectivos no deberían ser considerados minorías nacionales. OSCE, *Bulletin*, Winter, Vol. 2, Núm.1, 1994, p. 43. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

diferencia del primer supuesto, esta segunda categoría únicamente requiere de la adopción por parte del Estado de medidas especiales de protección o acciones positivas para el pleno disfrute de sus derechos y libertades fundamentales.

Debido a que tanto al primer tipo de grupo como al segundo suele denominárseles minorías, en ocasiones esto genera una confusión en el momento de abordar un estudio sobre su problemática. Si bien la situación de los dos tipos de grupos es asimétrica en sus relaciones de poder frente a la mayoría de la población, el análisis del origen de su problemática y la satisfacción de sus necesidades deberán realizarse a partir de perspectivas diferentes. No nos oponemos a la denominación de minoría o subculturas minoritarias al segundo tipo de grupo, pero los descartamos de entrada en el presente estudio.

Este capítulo está integrado por dos partes. El objetivo de la primera parte es establecer una noción de “pueblo” y de “pueblo indígena” a partir del Derecho internacional, diferente de la de “minoría nacional” y, de esa manera, delimitar el objeto de estudio de esta disertación. En la segunda parte, se analizarán por un lado los elementos objetivos y, por otro los subjetivos de la definición de minoría nacional, en cuanto criterios indispensables para identificar a un grupo dentro de tal categoría.

http://www.osce.org/documents/odihr/1994/01/1571_en.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]

⁷ Kymlicka menciona el término subcultura para aludir a “una cultura” que se refiere a la costumbre o al estilo de vida propia de un grupo sin hacer referencia a cuestiones étnicas. Ejemplo de ello es la cultura homosexual. Will, KYMLICKA, *Ciudadanía Multicultural*, trad. Carme Castells, Paidós, Barcelona, 1995, p. 35. Con respecto a este tema, Parekh sostiene que en las sociedades modernas la diversidad adopta diversas formas, siendo tres de ellas las más comunes. La primera es la diversidad subcultural constituida por grupos que defienden creencias y prácticas distintas en ciertos ámbitos de la vida. Por ejemplo, los colectivos de gays y de lesbianas hacen gala de estilos de vida o estructuras familiares no convencionales. Esta forma de vida no representa una cultura alternativa sino que intenta pluralizar la existente. La segunda forma es la diversidad perspectiva, representada por grupos que se muestran críticos con respecto a ciertos principios o valores centrales de la cultura predominante e intentan reconstruirlos de forma adecuada. Un ejemplo de esto son los grupos de feministas o ecologistas que no representan subculturas ni son comunidades culturales distintas, sino son colectivos que suponen un reto para la base de la cultura existente. La tercera forma es la diversidad comunal compuesta por grupos étnicos diferentes al resto de la población de un Estado. Por ejemplo, los inmigrantes recientes, las comunidades de judíos, gitanos o amish, las comunidades religiosas y los grupos culturales territorialmente concentrados como los pueblos indígenas, los vascos, los catalanes, los escoceses, los galeses y los quebequeses. Bhikhu, PAREKH, *Repensando el multiculturalismo. Diversidad cultural y teoría política*, trad. Sandra Chaparro, Istmo, Madrid, 2005, pp. 16-17. Véase también Javier, LUCAS de, *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Consejo General del poder de la Judicatura, Madrid, 1999.

1.1.- Pueblos y Minorías nacionales en el Derecho internacional

1.1.1.- El concepto de “pueblo” en el ámbito internacional

A partir del reconocimiento de la comunidad internacional de la composición multinacional de los Estados, de las continuas declaraciones relacionadas con el derecho a la diferencia, así como de la aceptación del derecho a la cultura de las personas pertenecientes a las minorías nacionales⁸, el Derecho internacional ha distinguido tres categorías de grupos sociales, a saber, “pueblo”, “pueblo indígena” y “minorías nacionales o étnicas, lingüísticas y religiosas”.

Desde la Conferencia de París de 1919⁹, la comunidad internacional ha intentado en varias ocasiones precisar el significado de pueblo y de minoría nacional sin que hasta el momento haya sido posible alcanzar un consenso¹⁰. Por el contrario, pese a que no hay una aceptación universal de la definición de pueblo indígena, ésta la encontramos en el Convenio 169 *sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Estados Independientes* de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), cuyo artículo 1 establece:

“a) Pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, económicas y culturales les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.

b) Pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que,

⁸ CONFERENCIA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, *Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales*, artículo 1.2: “*Todos los individuos y los grupos tienen derecho a ser diferentes, a considerarse y ser considerados como tales...*”, París, 27 de noviembre de 1978. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Estados Independientes*, artículo 8.2: “*Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias...*”, junio de 1989. NACIONES UNIDAS, Asamblea General, Resolución 47/135 *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*, artículo 1: “*Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad*”, 18 de diciembre de 1992.

⁹ Entre 1919 y 1945 se identificaron cinco diferentes usos del término pueblo. Uno de ellos se refería a la parte de la población de un Estado que convivía bajo las normas de otro pueblo. El segundo significado fue el que se aplicó a un conjunto de individuos considerados una minoría asentados en varios Estados sin un Estado de referencia. El siguiente fue a un grupo que siendo minoría en un Estado tenía una vinculación importante con la población mayoritaria de otro Estado vecino. El cuarto uso se asignó a un grupo de individuos disperso en diferentes Estados. Por último, se denominó pueblo a un colectivo que era mayoría en un territorio bajo dominación extranjera. Hurst, HANNUM, *Autonomy, Sovereignty and Self-determination: The Accommodation of Conflict Rights*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 1990, p. 35.

¹⁰ Thomas D., MUSGRAVE, *Self-Determination and National Minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1997, p. 167.

cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

Por su parte, el concepto de “pueblo” tiene múltiples significados. Tanto en el ámbito internacional como el nacional se evoca este término para designar a todos los habitantes de un territorio determinado, independientemente de sus rasgos étnicos y culturales. Sin embargo, para propósitos legales, el concepto de “pueblo” hace referencia a una unidad territorial soberana. La evocación territorial de la noción de “pueblo” es vista en conexión con la doctrina de la soberanía y sus corolarios fundamentales que son la protección de las fronteras estatales y la unidad política. Así, en el Derecho internacional se emplea el término “pueblo” para referirse a la población de un Estado-nación y para denominar a los habitantes de un territorio no autónomo, es decir, los pueblos colonizados¹¹.

Contrariamente, la noción de “minoría nacional” no está definida en ningún instrumento internacional de carácter universal. No obstante, a la protección de las minorías se destina el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP) de 1966, el artículo 30 del Convenio de los Derechos del Niño de 1989 y la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de 1992. Igualmente, en el ámbito regional europeo contamos con dos instrumentos jurídicos elaborados en el ámbito del Consejo de Europa: el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (en adelante CMPMN) de 1995, en vigor desde 1998, y la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias de 1992, también en vigor desde 1998 (en adelante CELRM), aunque éste último es un tratado que no protege de manera directa a las personas pertenecientes a minorías nacionales, sino a un elemento identificativo de las mismas como son las lenguas minoritarias.

¹¹ Gaetano, PENTASSUGLIA, *Minorities in international Law. An introductory study*. Council of Europe Publishing, Alemania, 2002, p. 163. “Las comunidades humanas que tenían el derecho de reclamar su condición de ‘pueblo’ por ser un pueblo colonizado no eran las comunidades étnicas o raciales, ni siquiera las tribus que habitaban de hecho los territorios ocupados, sino las poblaciones comprendidas en las diversas demarcaciones administrativas en que se habían repartido los territorios colonizados entre las potencias colonizadoras. Por lo tanto, se trataba de un enfoque eminentemente territorial del concepto de ‘pueblo’ “. Björn, ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, p. 128. Malcolm, N., SHAW, “The definition of minorities in international law”, Yoram, DINSTEIN (ed.), *The protection of Minorities and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Países Bajos, 1992, pp. 1-31

Habitualmente, el término de “pueblo” es visto y estudiado desde dos perspectivas: una socio-política y otra jurídica.

1.1.1.1.- Pueblo en la teoría del gobierno representativo (aproximación socio-política)

Desde el siglo XVIII hasta hoy en día, el término “pueblo” ha estado influenciado por las ideas liberales y ha sido empleado para definir a un grupo de individuos que integran la población de un Estado-nación, o a quienes comparten un proyecto de vida común y rasgos étnicos, lingüísticos y religiosos¹².

A partir del desarrollo del liberalismo, el pueblo fue considerado como un ente homogéneo que, mediante mecanismos de participación política, ejercía su soberanía para elegir a sus representantes. El cuerpo político electo gobernaba teniendo en cuenta el interés común del pueblo, al mismo tiempo que desarrollaba una estructura político-jurídica para proteger la propiedad privada y los derechos civiles y políticos. A este sistema político de representación popular se denominó gobierno representativo.

Desde la conformación de este sistema político, la exclusión de algunos grupos de individuos estuvo presente. En primer lugar, el sistema demandaba una cualificación especial tanto para ser elegido gobernante como para poder escoger y votar a sus representantes. Con ello, se negaba la participación política y el derecho de voto a una gran parte de la población, sobre todo aquella con menor grado de educación y más desfavorecida económicamente¹³. En segundo lugar, al considerar la homogeneidad del pueblo se excluía a los grupos minoritarios diferentes en términos étnicos y culturales con respecto al resto de la población que, sobre la base de esas características, exigía un proyecto de vida diferente.

¹² Durante los siglos XVIII y XIX surgieron debates acerca de las formas de organización política sobre la base de la revisión de las teorías clásicas del poder, adaptándolas a la nueva realidad política. El común denominador de la mayoría de las nuevas teorías fue la aceptación del papel activo del pueblo en el gobierno como una vía para evitar la tiranía. La discusión se centró en la defensa de gobierno representativo y la incorporación de los principios liberales, como la defensa de la libertad individual, la propiedad privada y la división de poderes en el Estado. Véanse las obras de John, LOCKE, *Segundo Tratado sobre Gobierno Representativo: un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*, trad. Carlos Mellizo, Tecnos, Madrid, 2006. Jean-Jacques, ROUSSEAU, *Del Contrato Social o principios de derecho político*, trad. Mauro Armiño, Alianza, Madrid, 2000. Benjamín, CONSTANT, “De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos” *Del Espíritu de conquista*, trad. María Luisa Sánchez Mejía, Tecnos, Madrid, 1988.

¹³ Por ejemplo, Benjamín Constant defendía el sufragio universal restringido a unos cuantos propietarios.

El ideal de comunidad de los pensadores liberales de los siglos XVIII y XIX era la construcción de una sociedad unida y vinculada a través de valores y principios únicos. Sobre el principio de igualdad de derechos se desarrolló todo el pensamiento político, es decir, todas las personas eran iguales ante el derecho sin distinción alguna. Por ejemplo, Stuart Mill defendía la construcción de una comunidad homogénea unida mediante la historia, las tradiciones, la lengua y la literatura, origen de la solidaridad social. De lo contrario, según este autor, la inestabilidad del Estado sería una constante:

*“Las instituciones libres son casi imposibles en un país integrado por varias nacionalidades. En un pueblo donde no hay un sentimiento de compañerismo, especialmente si se hablan lenguas diferentes, no puede existir esa opinión pública unificada que es necesaria para que funcione el Gobierno representativo (...) es una condición necesaria de las instituciones libres el que las fronteras de los Gobiernos coincidan más o menos con las nacionalidades”*¹⁴.

La unidad de la sociedad y del Estado moderno se logró mediante dos vías. La primera, la asimilación y la coerción sobre todos aquellos grupos culturalmente diferentes. La segunda vía fue la integración de los grupos culturalmente pequeños en naciones numéricamente más grandes:

*“La experiencia prueba que es posible que una nacionalidad sea integrada en otra y absorbida por ésta; y si aquella era antes inferior y más primitiva, dicha absorción la beneficia en gran medida. Nadie puede negar que es más beneficioso para un bretón, un vasco-navarro o un franco-navarro entrar a formar parte de las ideas y sentimientos actuales de un pueblo altamente civilizado y cultivado, convirtiéndose en miembros de la nación francesa con igualdad de privilegios que los ciudadanos franceses (...)”*¹⁵.

La asimilación fue la vía elegida para la construcción de la mayoría de los Estados modernos, apoyada por los instrumentos de socialización, entre los cuales se encuentra el sistema de enseñanza pública, el cultivo de la cultura mayoritaria, así como el uso de una única lengua como medio para transmitir la historia oral y escrita y la literatura, siendo las formas más habituales para la conservación y la reproducción de la memoria histórica de una sociedad. Este último es un elemento de suma importancia para la consolidación de una identidad compartida¹⁶.

¹⁴ John, STUART MILL, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, trad. Carlos Mellizo, Alianza Editorial, Madrid, 2001, pp. 311 y 313.

¹⁵ *Ídem*, p. 315.

¹⁶ David, LAITIN, *Nations, States and Violence*, Oxford University Press, Nueva York, 2007, pp. 61-79.

A lo largo del siglo XX, las ideas de los teóricos liberales de los anteriores siglos continuaron predominando en el pensamiento político. Para Rawls, uno de los teóricos más influyentes del liberalismo en nuestros días, el Estado es una organización política construida sobre el principio de justicia que, bajo el “velo de la ignorancia” impide conocer el origen social, las aptitudes naturales, el sexo, la raza, la religión o los principios morales de cada individuo: “*no miramos al orden social desde nuestra situación, sino que adoptamos un punto de vista que todos pueden adoptar sobre una base igual (...) compartimos con otros un punto común*”. El resultado de esto es la edificación de una comunidad justa con rasgos comunes y cuyas instituciones estarán dirigidas para conservar y asegurar dichas características¹⁷. Rawls considera que la concepción política de la justicia, fundamentada por los principios de la justicia y las libertades que son intocables e innegociables, proporciona unidad y estabilidad a la sociedad, y que, si bien ésta está conformada por grupos, éstos pactaron bajo el “velo de la ignorancia” la estructura de una sociedad justa común.

Sin embargo, a mediados del siglo XX, la ecuación de Estado-nación igual a pueblo homogéneo se enfrentó, por un lado a las críticas de los mismos filósofos liberales y, por otro a los problemas originados de la heterogeneidad de las sociedades¹⁸. Durante un largo período de tiempo, el ejercicio de la soberanía popular en un Estado multinacional fue ejercido por el grupo culturalmente mayoritario, orientando la política de ese Estado hacia la satisfacción de los intereses culturales o identitarios de esa parte de la población, excluyendo de esa manera el proyecto de vida de otros grupos étnicos minoritarios, originando su frustración e insatisfacción¹⁹. Ello supone poner en cuestión la teoría del gobierno representativo.

¹⁷ John, RAWLS, *Teoría de la Justicia*, trad. María Dolores González, Fondo de Cultura Económico, México, 1978, capítulo 78, pp. 570-571. Máiz señala que bajo el modelo de Estado nación de Rawls se asumen por un lado, la irrelevancia de la distribución del poder en varios niveles, lo que significa que las voluntades políticas y ámbitos constituciones y legislativos no tienen importancia en el seno de los Estados. Por otro lado, la consideración de las fronteras del Estado como naturales, esto es que la superposición de las dimensiones políticas y culturales son previas a la justicia y a la equidad, y la cuestión de la homogeneidad y unidad del *demos* son un resultado normativo en la historia. Ramón, MÁIZ, “Federalismo plurinacional: una teoría política normativa”, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, Núm. 3, 2006, pp. 57-58.

¹⁸ Jennifer, JACKSON, *National Minorities and the European Nation-States System*, Clarendon Press, Oxford, 1998.

¹⁹ Thomas, D., MUSGRAVE, *Self-Determination and National Minorities*, cit., p. 154. De acuerdo con la teoría liberal sobre el Estado, las instituciones públicas deben ser neutrales. Esto es, no deben prohibir o premiar actividad privada alguna, basándose en que una clase de valores éticos sustantivos o una clase de opiniones acerca de cuál sea el mejor modo de vivir, es superior o inferior a

Entre los años setenta y noventa del siglo XX se inició una revisión de la concepción de Estado homogéneo. Por ejemplo, en algunos Estados de América Latina comenzaron a gestarse movimientos de los pueblos indígenas en demanda de una mayor participación en la toma de decisiones y exigiendo la transformación de las instituciones de poder hacia unas más incluyentes. En otros Estados, como Bélgica o España, en respuesta a los cambios políticos se edificaron sistemas basados en el federalismo multinacional o en la descentralización política, posibilitando de ese modo el reconocimiento del pluralismo cultural, lingüístico e identitario²⁰.

El cambio de paradigma en la concepción de Estado homogéneo también se presentó en las instituciones internacionales. Por ejemplo la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de 1970, señala en su párrafo 7, destinado al principio de autodeterminación:

*“Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menospreciar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descritos y estén, por tanto dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivo de raza, credo o color”*²¹.

En la actualidad, la comunidad internacional acepta la diversidad multicultural (en menor grado la diversidad multinacional) de los Estados al reconocer que éstos se integran por diferentes grupos como pueblos, pueblos indígenas y minorías nacionales o étnicas, lingüísticas y religiosas, pero sin definir estos conceptos. Con todo, esta aceptación representa un reto para las mismas instituciones estatales y el Derecho internacional. A raíz de ello, la teoría política liberal se ha esforzado -dentro de sus

otras. Ronald, DWORKIN, *Ética privada e igualitarismo político*, trad. Fernando Vallespín, Paidós, Barcelona, 1993, p. 94.

²⁰ Ramón, MÁIZ, “Nacionalismos y Multiculturalismo”, Ramón, MÁIZ, VV.AA., *Teoría Política: poder, moral, democracia*, Alianza editorial, Madrid, 2003, p. 424.

²¹ NACIONES UNIDAS, Asamblea General, Resolución 2625 (XXV) *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, 24 octubre 1970. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/352/86/IMG/NR035286.pdf?OpenElement>. [Consulta: 5 marzo 2011]

principios- a la búsqueda de soluciones en términos políticos a la problemática la diversidad cultural y étnica de los Estados²².

1.1.1.2.- Pueblo como sujeto de Derecho internacional (aproximación jurídica)

1.1.1.2.1.-Pueblo soberano

La comunidad internacional emplea el término de “pueblo” para referirse a la población de un territorio sin tomar en cuenta sus rasgos étnicos y culturales. No en vano, en términos legales, este concepto alude a toda la población de una unidad territorial soberana. Así mismo, “pueblo” es empleado para denominar a los habitantes de los territorios no autónomos o colonizados.

De acuerdo con el artículo 1 de la Convención de Montevideo sobre los Derechos y Deberes de los Estados de 1933, un Estado como sujeto del Derecho internacional debe reunir ciertos requisitos. El primero de ellos es contar con una población permanente; el segundo, disponer de un territorio definido; el tercer requisito, es poseer un gobierno y el cuarto, disfrutar de soberanía para mantener relaciones en igualdad de condiciones con otros Estados²³. Alrededor de estos cuatro elementos existe una discusión doctrinal en el Derecho internacional. Por un lado, sobre el significado y contenido de cada uno de ellos y, por otro, acerca de la jerarquía entre los mismos.

Para el Derecho internacional, la población es el conjunto de individuos que son nacionales o ciudadanos de un Estado, en el sentido romano de *civis*, término que precisa el vínculo social entre estos individuos y el Estado, conformando un cuerpo único de sociedad pública. Por su parte, el territorio es el elemento que permite al

²² Principalmente son tres modelos liberales contemporáneos que se han centrado en la problemática del multinacionalismo. El primero es el liberalismo cuyo objetivo es garantizar la identidad individual, donde la autonomía individual es el valor central. El segundo modelo es el comunitarista que se fundamenta en la protección de la identidad comunal definida en términos étnico-culturales. El tercero modelo es el republicano, el cual sostiene que la comunidad política es la expresión de una identidad cívica que exige a sus miembros la participación activa en los asuntos públicos. Para una mayor referencia sobre este tema consúltense los siguientes autores, Charles, TAYLOR, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, FCE, México, 1993, pp. 43-107. Will, KYMLICKA, *Ciudadanía Multicultural*, cit., Yael, TAMIR, *Liberal Nationalism*, Princeton University Press, Princeton Nueva Jersey, 1995. Will, KYMLICKA, *Políticas vernáculos: nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, trad. Tomás Fernández Aúz y Beatriz Eguibar, Paidós, Barcelona, 2003. Joseph, RAZ, *La ética en el ámbito público*, trad. María Luz Melón, Gedisa, Barcelona, 2001, pp. 184-207.

²³ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Convención de Montevideo sobre los Derechos y Deberes de los Estados*, 26 de diciembre de 1933, Montevideo, Uruguay.

Estado llevar a cabo su unidad, imponer su propia potestad, así como rechazar la intervención de cualquier influencia externa. Por consiguiente, el territorio significa una autoridad de dominio que en la terminología francesa es la soberanía territorial. Ésta no sólo se refiere a una superficie o subsuelo sino también incluye el espacio marítimo y aéreo²⁴.

La soberanía puede explicarse desde una perspectiva interna o externa. En el orden interno de un Estado democrático la soberanía reside en el pueblo, que es realmente soberano una vez organizado jurídicamente y actúa según las leyes que él mismo establece. La soberanía simultáneamente se proyecta hacia el exterior. Es decir, un pueblo se convierte en sujeto soberano ante el Derecho internacional cuando se constituye como un Estado y, goza de competencias externas como consecuencia del ejercicio de su poder en el orden interno²⁵. La idea de pueblo y Estado son dos facetas en una idea única donde el primero encuentra en el segundo su personalidad y, el Estado halla en el pueblo el elemento material que lo constituye²⁶.

Por lo tanto, el pueblo está representado por el Estado ante la comunidad internacional en igualdad de derechos con respecto a los demás Estados. Así lo dispone el artículo 2 párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas:

“La Organización esta basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros”.

La soberanía en el Derecho internacional se traduce como la autonomía constitucional de cada Estado a decidir su forma de gobierno y su sistema político. Así se advirtió en el dictamen del Tribunal Internacional de Justicia (en adelante TIJ) en el asunto del Sahara Occidental en 1975²⁷.

²⁴ Raymond, CARRÉ DE MALBERG, VV. AA., *Teoría General del Estado*, FCE, México, 1999, pp. 22-23.

²⁵ Bohdan T., HALAJCZUK, *Derecho Internacional Público*, EDIR, Buenos Aires, 1999, 141.

²⁶ Raymond, CARRÉ DE MALBERG, VV. AA., *Teoría General del Estado*, cit., p. 33 nota a pie de página 6 que se refiere al artículo del autor L. LE FUR, “L’Etat, la Souveraineté et le Droit”, *Zeitschrift Für Völker u. Bundesstaatsrecht*, Vol. I, p. 222 y 234.

²⁷ El Tribunal Internacional de Justicia determinó que ninguna regla del Derecho internacional exige un determinado sistema político. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Western Sahara. Advisory Opinion*, 16 octubre 1975, p. 43. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=69&case=61&code=sa&p3=4>. [Consulta: 5 marzo 2011]. Mariño Menéndez se refiere en esta situación al derecho de autodeterminación que se ejerce en un doble sentido. El primero hacia el exterior frente a terceros poderes, sobre todo estatales que pretendan intervenir o injerirse en los asuntos de la jurisdicción exclusiva del Estado de que se trate y, particularmente en el ejercicio del derecho del pueblo a elegir libremente el propio sistema político,

Según el concepto tradicional de soberanía, ésta se identifica con el poder supremo e ilimitado del Estado. Sin embargo, con la globalización de la economía, de los medios de comunicación y la defensa de los derechos humanos, esta idea se ha ido erosionando paulatinamente desde una perspectiva meramente política.

1.1.1.2.2.- Pueblo colonizado

A partir de la edificación de las Naciones Unidas y, especialmente entre los años sesenta y setenta del siglo XX, el término pueblo fue utilizado también para referirse a aquellos grupos de individuos que se hallaban en una situación de dominación colonial y a quienes se consideró sujetos de Derecho internacional, y beneficiarios del derecho de autodeterminación.

El tema de la descolonización fue de gran importancia para la comunidad internacional en la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial, reflejándose en la práctica de las Naciones Unidas. Así puede comprobarse en el estudio *Sobre el derecho de autodeterminación de los pueblos* presentado por Gros Espiell, como Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías en 1979²⁸. A partir de la década de los años sesenta y a la luz de la Carta de las Naciones Unidas, se presentó un avance importante en el proceso normativo de la descolonización, especialmente mediante la intervención de la Asamblea General. Dicho proceso se inició concretamente sobre la base de los artículos 1.2²⁹, 55³⁰, 73³¹ y 76³² de la Carta. Estos artículos tuvieron gran relevancia con respecto a la situación de los Territorios No Autónomos (en adelante TNA) y los Territorios Fideicometidos.

económico y social. El segundo es hacia el interior, el derecho de autodeterminación se ejerce por un pueblo frente a su propio régimen político o gobierno. Fernando, MARINÑO MENÉNDEZ, VV. AA., *La protección internacional de las minorías*, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2001, p. 6.

²⁸ Héctor, GROS ESPIELL, *El Derecho a la Libre Determinación. Aplicación de las Resoluciones de las Naciones Unidas*, E/CN. 4/sub. 2/405. Rev. 1. 1980, p. 10, párrafo 60.

²⁹ "Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos (...)"

³⁰ "Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social (...)"

³¹ "Los Miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio (...)"

³² "Los objetivos básicos del régimen de administración fiduciaria, de acuerdo con los Propósitos de las Naciones Unidas enunciados en el Artículo 1 de esta Carta, serán: (...) b. promover el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes de los territorios fideicometidos, y su desarrollo progresivo hacia el gobierno propio o la independencia, teniéndose en cuenta las

A pesar de que los artículos de la Carta no son excesivamente detallados, éstos fueron los pilares para la elaboración de resoluciones significativas para impulsar y definir el proceso de descolonización. Un primer ejemplo de ello es la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1960, sobre la *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales*, que proporcionó las bases para ese proceso normativo³³. Esta resolución fue calificada como la “*Carta Magna* de la descolonización” porque como se menciona en su Preámbulo su objetivo fundamental era “*el fin del colonialismo en todas sus manifestaciones*”, además de que a partir de su principio 2 aparece la primera formulación expresa de la autodeterminación como auténtico derecho, no ya un mero principio tal como figura en la Carta de las Naciones Unidas³⁴.

Posteriormente, la Asamblea General aprobó la Resolución 1541 (XV), el 15 de diciembre de 1960, cuya finalidad era clarificar la situación de los TNA y los Territorios de Administración Fiduciaria³⁵. En ella se definían ciertos principios con valor orientativo para determinar si un territorio debería ser clasificado como un TNA y, de esa manera obligar a los Estados colonizadores a apoyar la autodeterminación de su población. Entre los principios guía se mencionaban, como primer criterio a aquellos territorios que habían sido colonias y cuya población no había alcanzado aún la plenitud de un gobierno propio. El segundo criterio era la separación geográfica entre el territorio en cuestión y el Estado que lo administraba. El tercer criterio era la presencia de diferencias, por un lado, en aspectos físicos, étnicos o culturales y, por otro, en el sistema político, jurídico, económico y de administración pública entre el Estado

circunstancias particulares de cada territorio y de sus pueblos y los deseos libremente expresados de los pueblos interesados (...); c. “(...) .el reconocimiento de la independencia de los pueblos del mundo (...)”.

³³ Resolución aprobada con ochenta y nueve votos a favor, cero en contra y nueve abstenciones provenientes de Australia, Bélgica, República Dominicana, Francia, Portugal, España, Unión de África del Sur, Reino Unido y los Estados Unidos. NACIONES UNIDAS, Asamblea General, Resolución 1514 (XV) *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales*, 1960. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/156/42/IMG/NR015642.pdf?OpenElement>

[Consulta: 5 marzo 2011]

³⁴ Felipe, GÓMEZ ISA, “El derecho de autodeterminación en el derecho internacional”, ETXEBERRIA, Xabier, VV. AA., *Derecho de autodeterminación y realidad vasca*, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad social, Vitoria-Gasteiz, 2002, p. 283.

³⁵ NACIONES UNIDAS, Asamblea General, Resolución 1541 (XV) *Principios que deben servir de guía a los Estados Miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso E del artículo 73 de la Carta*, 1961. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/156/69/IMG/NR015669.pdf?OpenElement>

[Consulta: 5 marzo 2011]

administrador y la población colonizada y, un cuarto criterio era haber vivido un proceso histórico diferente. De igual manera, la Resolución 1541 admitió varias formas de ejercer el derecho de autodeterminación para los territorios colonizados, a saber, la independencia, la libre asociación o la integración a un Estado independiente, siempre y cuando estas opciones hubiesen sido resultado de la libre y voluntaria elección de la población³⁶.

Para 1960, a pesar de haberse constituido diecisiete nuevos Estados, aún faltaban muchos pueblos por descolonizar, sobre todo territorios del África británica y portuguesa³⁷. El período más activo de la descolonización fueron los años sesenta y mediados de los setenta del siglo XX. Si bien el proceso de descolonización prácticamente ha terminado, aún existen dieciséis territorios no autónomos administrados por Estados Unidos, Francia, Nueva Zelanda y el Reino Unido³⁸, además del Sahara Occidental.

En resumen, existe hoy consenso en la comunidad internacional en considerar a la población que se encuentra bajo dominación colonial como “pueblo” sujeto de Derecho internacional.

³⁶ El derecho de autodeterminación que se otorga a los pueblos colonizados es en cualquiera de sus formas, de acuerdo con la Resolución 1541 (XV) –secesión, libre integración o libre asociación a un Estado soberano-. Resolución 1541 de 1960: Principio VII: “*A) La libre asociación debe ser el resultado de la libre y voluntaria elección de los pueblos del territorio interesado(...) En esa asociación se debe respetar la individualidad y las características culturales del territorio y de sus pueblos, y reservar a los pueblos del territorio que se asocien a un Estado independiente la libertad de modificar el estatuto de ese territorio mediante la expresión de su voluntad por medio democráticos y con arreglo a los procedimientos constitucionales. B) El territorio que se asocia debe tener derecho a determinar su constitución interna sin ninguna injerencia exterior (...)*”. El principio VIII dice: “*La integración a un Estado independiente debe fundarse en el principio de completa igualdad entre los pueblos del territorio que hasta ese momento ha sido no autónomo y del país independiente al cual se integra (...)*”. Mientras que el Principio IX señala: *a) El territorio que se integra debe haber alcanzado un estado avanzado de autonomía y poseer instituciones políticas libres, de modo que sus pueblos estén en condiciones de decidir, en forma responsable, con consentimiento de causa y por procedimientos democráticos. B) La integración debe ser el resultado de los deseos libremente expresados de los pueblos del territorio (...)*”. *Ibidem*.

³⁷ En África los pueblos bajo influencia francesa obtuvieron su independencia entre 1956 y 1957, surgiendo los países del Magreb o Egipto. Posteriormente, entre 1960 y 1970 siguieron los pueblos dominados por Gran Bretaña; los más tardíos fueron los pueblos administrados por Portugal.

³⁸ Sahara Occidental, Anguila, Bermudas, Islas Caimán, Islas Malvinas, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Monserrat, Santa Elena, Gibraltar y Pitcairn, bajo la Administración del Reino Unido. Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Samoa Americana y Guam bajo la administración de Estados Unidos. Nueva Caledonia bajo Francia y Tokelau bajo Nueva Zelanda.

1.1.1.3.-Pueblo indígena

En este apartado, inicialmente se señalarán las definiciones de pueblo indígena aprobadas en dos instrumentos internacionales con carácter vinculante, los Convenios 107 *relativo a la integración de las Poblaciones Indígenas* de 1957 y 169 *sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Estados Independientes* de 1989 adoptados en el marco de la OIT. Posteriormente, se destacarán algunas propuestas elaboradas en los trabajos preparatorios de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 en el marco de las Naciones Unidas.

1.1.1.3.1.-Definición de pueblo indígena en el Derecho internacional

Un primer acercamiento sobre el concepto de pueblo indígena en el ámbito del Derecho internacional se produjo en el Congreso de Berlín sobre el reparto de África, celebrado en 1884-1885, y en el que las grandes potencias como Francia, Reino Unido y Alemania se dividieron parte del Continente Africano. En el artículo 6 del Acta Final del Congreso, los Estados participantes se comprometieron a proteger a las poblaciones indígenas y definieron a éstas desde un criterio racial³⁹.

A lo largo de la primera mitad del Siglo XX el término de “pueblo indígena” se vinculó con el concepto de raza. En esta etapa se sostuvo que éstos eran descendientes de los primeros habitantes de los territorios conquistados con cierta incapacidad para autogobernarse⁴⁰. Durante un largo período de tiempo, la concepción de “pueblo indígena” que se manejó por la comunidad internacional contuvo un alto grado de paternalismo y se tenía la convicción de que eran sociedades temporales que mediante el proceso de modernización llegarían a desaparecer⁴¹. Los Estados estaban llamados a cumplir la misión de la civilización, conduciendo a las colonias y TNA al desarrollo y bienestar.

³⁹ Francisco, LÓPEZ BARCENAS, *Autonomía y derechos indígenas en México*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006, pp. 24-25.

⁴⁰ Daniel, OLIVA MARTÍNEZ, *La Protección de los Pueblos Indígenas: fundamento, contextos de creación y reconocimiento normativo en el Derecho Internacional*, Universidad Carlos III de Madrid, 2004, p. 803.

⁴¹ Convenio 107 *relativo a la integración de las Poblaciones Indígenas*. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no107/lang-es/index.htm> [Consulta: 5 marzo 2011]

La idea expresada anteriormente se reflejó en el artículo 22 de la Sociedad de Naciones en el que se sostenía la incapacidad de las poblaciones sometidas a mandatos “*para dirigirse por sí mismos en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno*”. Si bien este artículo se refería a las poblaciones bajo mandatos en esta etapa se identificó indígena con los habitantes de los territorios no autónomos porque se vinculaba estos términos mediante el elemento racial⁴².

En 1949 mediante la Resolución 275 (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas se propuso el primer estudio referente a la problemática de los pueblos indígenas, que se encargó al Consejo Económico y Social. Sin embargo, este estudio nunca se realizó debido a la falta de interés de los Estados.

Con los trabajos de la OIT y con los de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías (actualmente Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos) se inició un proceso sobre la definición de “pueblo indígena”.

Durante la década de los años setenta y ochenta, el movimiento de los pueblos indígenas comenzó su proceso político con apoyo de diversos actores sociales como instituciones académicas y organismos no gubernamentales⁴³. Estas movilizaciones tenían entre sus objetivos el establecimiento de una definición que partiera de la autodefinición, del reconocimiento de derechos identitarios, así como, de su inclusión en los procesos de desarrollo económico y político, tanto en el ámbito internacional como en el nacional. Es importante anotar que mediante la doctrina del “agua salada” los pueblos indígenas fueron excluidos del proceso de descolonización, debido al temor de la comunidad internacional a que demandasen el establecimiento del orden político y social existente antes de la colonización⁴⁴. Sin embargo, para algunos autores como Thornberry la historia de estos pueblos es una historia de colonialismo⁴⁵.

⁴² Daniel, OLIVA MARTÍNEZ, *La Protección de los Pueblos Indígenas: fundamento, contextos de creación y reconocimiento normativo en el Derecho Internacional*, cit., p. 803.

⁴³ Los movimientos indígenas se enmarcaron en un contexto de demandas y discusiones sobre el derecho al desarrollo y cooperación, deuda externa, protección del medio ambiente, soberanía de los recursos naturales y el derecho de autodeterminación de los pueblos. Cesáreo, GUTIÉRREZ ESPADA, *Derecho Internacional Público*, Trotta, Madrid, 1995, pp. 33-38.

⁴⁴ La doctrina del *agua salada* o *blue water* fue promovida en las Naciones Unidas bajo la influencia de los Estados de América Latina. El espacio marítimo entre el territorio metropolitano y

1.1.1.3.1.1.-Convenios: 107 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Estados Independientes y 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo

La aprobación de los Convenios 107 y 169 de la OIT tuvo un gran significado para el reconocimiento y la protección de los pueblos indígenas⁴⁶. Por un lado, se establecieron criterios para la identificación de estos grupos, y por otro, se generaron obligaciones jurídicas para aquellos Estados que los ratificaron.

El Convenio 107 de la OIT de 1957 fue ratificado por 27 Estados⁴⁷ y fue el primer acuerdo internacional que trató la problemática indígena, así como el primero en proporcionar una definición en su artículo 1:

“a) Poblaciones tribales o semitribales que habitan en territorios de países independientes, cuyas condiciones sociales y económicas se encuentran en

territorio colonial fue uno de los requisitos para el acceso al proceso de descolonización. Los países latinoamericanos veían peligrar su integridad territorial si los pueblos indígenas eran incluidos en el proceso de descolonización. Bartolomé, CLAVERO, *Derecho indígena y cultural constitucional en América*, Siglo XXI, México, 1994, p. 61. En la Resolución 1541 de la Asamblea General de las Naciones Unidas se amplía la teoría del agua salada en los principios IV y V. Los cuales señalan: Principio IV: “Existe a primera vista la obligación de transmitir información respecto de un territorio que está separado geográficamente del país que lo administra y es distinto de éste en sus aspectos étnicos o culturales”. Principio V: “Una vez establecido que se trata a primera vista de un territorio distinto desde el punto de vista geográfico y étnico o cultural, se pueden tener en cuenta otros elementos. Estos elementos podrán ser, entre otros, de carácter administrativo, político, jurídico o histórico”.

⁴⁵ Patrick, THORNBERRY, *International Law and the Rights of Minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1992, p. 332.

⁴⁶ En 1919, la Organización Internacional del Trabajo fue creada tras los trabajos elaborados por una Comisión del Trabajo establecida por la Conferencia de Paz. La OIT es una organización tripartita debido a que está integrada por representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores en sus órganos ejecutivos. En 1946, la OIT se convirtió en una agencia especializada de las Naciones Unidas, y en la actualidad está constituida por tres órganos principales, la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del trabajo. El proceso de reclamación por incumplimiento del Convenio por parte de un Estado se puede realizar por dos vías, según la Constitución del organismo, bien mediante el artículo 24 (organización contra Estado) o por medio del artículo 26 (Estado contra Estado). Información sobre este organismo en la siguiente dirección electrónica: http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/lang--en/index.htm [Consulta: 5 marzo 2011].

⁴⁷ Angola, Argentina, Bangladesh, Bélgica, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, Ghana, Guinea Bissau, Haití, India, Irak, Malawi, México, Pakistán, Paraguay, Panamá, Perú, Portugal, República Dominicana, República Árabe de Siria y Túnez. Una vez que el Consejo de Administración de la OIT convocó a una Comisión de Expertos en 1986 y ésta concluyó que el “enfoque integracionista del Convenio estaba obsoleto y que su aplicación era prejudicial en el mundo moderno”. El Convenio fue revisado durante 1988 y 1989. En 1989 se adoptó el Convenio núm. 169. Desde la adopción de este último Convenio, el Convenio núm. 107 ya no quedó abierto para ratificación. Sin embargo, continúa estando en vigencia para 17 países: Angola, Bangladesh, Bélgica, Cuba, Egipto, El Salvador, Ghana, Guinea-Bissau, Haití, India, Irak, Malawi, Pakistán, Panamá, República Dominicana, República Árabe Siria y Túnez. Por su parte, los demás Estados que lo habían ratificado denunciaron el Convenio 107 debido a que ratificaron el Convenio 169. Información disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no107/lang--es/index.htm>. [Consulta: 5 marzo 2011].

un estudio de avance inferior al del resto de la población del país, y cuya vida se regula total o parcialmente por sus propias costumbres y tradiciones o por leyes o regulaciones especiales.

b) Poblaciones tribales o semitribales que habitan en territorios de países independientes contemplados como indígenas por descender directamente de los habitantes que moraban el país o región geográfica a la que pertenece el país en el tiempo de conquista o colonización, y que, independientemente del régimen legal, siguen viviendo más en conformidad con las instituciones sociales, económicas y culturales de sus ancestros que con las actuales del país al que pertenecen”.

No obstante, la elaboración del Convenio 107 estuvo enmarcada por el contexto de asimilación de todas las colectividades minoritarias en sociedades homogéneas⁴⁸. Aún así, estableció una regulación entre las relaciones de los pueblos indígenas y de los Estados, principalmente, en temas sociales y económicos⁴⁹, aunque dejó de lado las cuestiones culturales y de participación política.

Sin embargo, el Convenio 107 no satisfizo a los pueblos indígenas con la definición en él establecida y, debido a los movimientos de reivindicación de derechos, en 1985 comenzó el proceso de revisión y de sustitución del Convenio, para lo cual se contó con la participación de los representantes indígenas, de algunas organizaciones de las Naciones Unidas, así como del Instituto Indígena Interamericano⁵⁰.

En 1989 se aprobó el Convenio 169, estableciéndose en él una nueva definición⁵¹. En éste en vez de *poblaciones*, vocablo utilizado en la definición aprobada en el Convenio 107, se empleó el de *pueblos* tal y como se aprecia en el artículo 1.1:

⁴⁸ La ideología del Estado-nación proclama la unidad y homogeneidad nacional como valor supremo y, regularmente adopta medidas políticas destinadas para asimilar e integrar o incorporar a las etnias o nacionalidades no dominantes en un molde dominante. Por ejemplo, en América Latina los gobiernos durante décadas han aplicado políticas de asimilación hacia los pueblos indígenas. En los Estados de la Europa del Este se llevaron a cabo políticas similares de integración, a pesar de que se reconocía y se “garantizaba” la diversidad multinacional. Rodolfo, STAVENHAGEN, *La cuestión étnica*, Colegio de México, México, 2001, pp. 70-71.

⁴⁹ José, GONZÁLEZ GALVÁN, “El reconocimiento del derecho indígena en el Convenio 169 de la OIT de 1989”, José E., ORDONEZ CIFUENTES (Coord.), *Análisis Interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT*, IX Jornadas Lascasianas, UNAM, México, 1999, p. 84.

⁵⁰ Organismo establecido en 1940, ahora forma parte de la Organización de Estados Americanos (OEA).

⁵¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, 27 de junio de 1989, entrando en vigor el 5 de septiembre de 1991. Al mes de enero de 2011 son 22 Estados que han ratificado el Convenio 169: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Dominica, Ecuador, España, Fiji, Guatemala, Países Bajos, Honduras, México, Nepal, Nicaragua, Noruega, Paraguay, Perú, República Centroafricana y

“c) Pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, económicas y culturales les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.

d) Pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

En el nuevo convenio se logró aprobar el uso de la palabra “pueblos” a pesar de la oposición de varios Estados. Éstos se resistían porque consideraban que este término iba a implicar un mayor reconocimiento de la identidad colectiva de esos grupos, y temían que se relacionara con el derecho de autodeterminación de los pueblos⁵². Ante este temor expuesto por los Estados, en el artículo 1.3 se dispuso:

“3. La utilización del término pueblos en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”.

El Convenio 169 es el único instrumento de carácter vinculante que utiliza el término de pueblo indígena y también el primero en reconocer la autoidentificación⁵³, según se constata en el artículo 1.2:

“La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”.

Definitivamente, la definición propuesta de pueblo indígena en el Convenio 169 de la OIT tuvo gran influencia en los trabajos de otras organizaciones vinculadas a la

Venezuela. Información disponible en la siguiente dirección electrónica. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C169> [consulta: 5 marzo 2011]

⁵² Según Anaya, la posición de los Estados no está justificada dado que los pueblos indígenas no tienen aspiraciones de independizarse. En la mayoría de los casos sus demandas están encaminadas en adquirir una cierta autonomía dentro del Estado en el cual habitan. James, ANAYA, *Los pueblos indígenas en el Derecho Internacional*, trad. Luis Rodríguez-Piñeyro, Trotta, Madrid, 2005, p. 100, 101 y 169. En el Grupo de trabajo sobre Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, los representantes de los pueblos indígenas han defendido que ellos buscan el mejoramiento de sus condiciones de vida sobre la base del derecho a la autonomía, no en la independencia ni en la conformación de un Estado independiente. Snežana, TRIFUNOVSKA, “One Theme in two Variations. Self-Determination for Minorities and Indigenous Peoples”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Núm. 5, 1997, p. 194.

⁵³ En su definición de indio, el Segundo Congreso Indigenista Interamericano contempló el criterio de autoidentificación, “indio es el descendiente de los pueblos y naciones precolombinas que tiene la misma conciencia social de su condición humana (...)”. COMITÉ ORGANIZADOR DEL IV CONGRESO INDIGENISTA INTERAMERICANO, *Actas finales de los tres primeros congresos Indigenistas*, Publicaciones del Comité Organizador, Guatemala, mayo 1959, p. 86.

problemática indígena, especialmente durante el Decenio de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995-2004). En el ámbito universal, podemos mencionar las definiciones del Banco Mundial y la del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD). En el regional, especialmente en el continente americano, las propuestas elaboradas por el Fondo Indígena y por el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los pueblos Indígenas.

Desde 1991, el Banco Mundial adoptó la Directiva Operacional 4.20 (1991) referente a los pueblos indígenas, que funciona para orientar a sus directivos en el momento de realizar su trabajo. En este documento se señala:

“Los términos pueblos indígenas, minorías étnicas indígenas, grupos tribales, y tribus registradas describe a grupos sociales con una identidad social y cultural distinta a la sociedad dominante, que los hace vulnerables y los pone en desventaja en el proceso de desarrollo. Para los fines de esta Directriz, el término “pueblos indígenas” será utilizado para referirse a estos grupos (...) Los pueblos indígenas pueden ser identificados en determinadas áreas geográficas por la presencia, en diferentes grados, de las siguientes características: a) gran apego al territorio ancestral y los recursos naturales de esas áreas; b) identificación propia e identificación por otros como miembros de un grupo cultural distinto; c) una lengua indígena, comúnmente diferente a la lengua nacional; d) presencia de instituciones sociales y políticas consuetudinarias; e) producción principalmente orientada hacia la subsistencia, y f) el riesgo de encontrarse en una situación de desventaja como grupo social en el proceso de desarrollo”⁵⁴.

De la misma manera, el PNUD cuenta con el Proyecto de Directrices para el apoyo a los pueblos indígenas. Las directrices 4, 5 y 6 se refieren a la definición de pueblo indígena, incidiendo en los elementos tales como el sentimiento de pertenencia, la autoidentificación, un lenguaje distintivo y la concentración territorial⁵⁵.

En el Continente Americano encontramos varias definiciones de pueblo indígena. La primera de ellas, en el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos Indígenas, cuyo artículo 1 dispone:

“Esta declaración se aplica a los pueblos indígenas, así como a los pueblos cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen en otras secciones (sectores) de la comunidad nacional, y cuyo status jurídico es regulado en todo o en parte por sus propias costumbres o tradiciones o por regulaciones o leyes espaciales; 2. La autoidentificación como indígena

⁵⁴ BANCO MUNDIAL, *Manual Operativo de la Directiva Operacional 4.20*, 1982.

⁵⁵ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Proyecto de Directrices para el apoyo a los pueblos indígenas*, 1995.

deberá considerarse como criterio fundamental para determinar los pueblos a los que se aplican las disposiciones de la presente Declaración. 3. La utilización del término “pueblos” en esta declaración no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a otros derechos que puedan atribuirse a dicho término en el derecho internacional”⁵⁶.

Una segunda definición es la del Convenio Constitutivo del Fondo Indígena, que en el artículo 1 indica:

“Se entenderá por la expresión de Pueblos Indígenas a los pueblos indígenas que descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas. Además la conciencia de su identidad indígena deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio Constitutivo”⁵⁷.

La tercera definición se establece por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y se basa en cuatro criterios. El primero, el elemento de descendencia de los pueblos que habitaban la región de América Latina y el Caribe en la época de la conquista o la colonización. El segundo, su conservación parcial o totalmente de sus instituciones y prácticas social, económica, política, lingüística y cultural independientemente de cual sea su situación jurídica o su ubicación actual. El tercero, el

⁵⁶ En 1989 inició el proceso para la elaboración de Proyecto de Declaración Americana. La Asamblea General instó a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos a elaborar una propuesta sobre la definición de pueblo indígena. Esta Comisión a su vez solicitó a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y al Instituto Interamericano de los Derechos Humanos preparar una propuesta que, después de haberla sometido a consulta con algunos representantes indígenas en 1997, fue entregada a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. Sin embargo, varias organizaciones indígenas y algunos países como Guatemala, Ecuador, Panamá protestaron por no haber sido incluidos en el proceso de elaboración de la primera propuesta. A partir del año 2000, la Asamblea General adoptó la resolución para crear el Grupo de Trabajo para ampliar el rango de participación de los pueblos indígenas.

⁵⁷ El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe es un organismo multilateral internacional especializado en la promoción del autodesarrollo y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Este organismo fue creado en 1992 mediante el Convenio Constitutivo en la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebró en Madrid. Hoy en día veintidós Estados integran este organismo, diecinueve de ellos son de América Latina (Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), y tres europeos (Bélgica, España y Portugal). CONVENIO CONSTITUTIVO DEL FONDO INDÍGENA, *Serie Documentos del Fondo Indígena*, Núm. 2, Octubre de 1994. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:
<http://www.sispain.org/spanish/foreign/cumbres/seis.html>. [Consulta: 5 marzo 2011]

elemento de autoidentificación y, el cuarto se refiere a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran⁵⁸.

1.1.1.3.1.2.- La Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (propuestas de definiciones en los trabajos preparatorios)

Un segundo acercamiento sobre la problemática de los pueblos indígenas en el marco de las Naciones Unidas (el primero fue en 1949) se produjo cuando el Consejo Económico y Social, por medio de su Resolución 1589 (L) del 21 de mayo de 1971⁵⁹, recomendó a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías elaborar un estudio sobre la situación y discriminación contra los pueblos indígenas.

La elaboración del estudio recayó en el Relator Especial designado por la Subcomisión, José Martínez Cobo. Tras más de diez años, el relator completó un estudio, en el que introdujo una definición de pueblo indígena:

*“Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de la sociedad que ahora prevalece en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica, con base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones y sus sistemas legales”*⁶⁰.

De acuerdo con las recomendaciones incluidas en el estudio elaborado por Martínez Cobo, la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo Económico y Social aprobaron la conformación del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, mediante las Resoluciones 1982/19 y 1982/34, respectivamente⁶¹. Este Grupo de

⁵⁸ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Serie de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible Especificidad de los pueblos indígenas*, Washington, 2006.

⁵⁹ NACIONES UNIDAS, Consejo Económico y Social, *Resolución 1589 (L)*, 21 de mayo de 1971, E/5044 (1971), p. 17.

⁶⁰ José, MARTÍNEZ COBO, *Estudio del problema de la discriminación contra la población indígena*, Vol. V, Nueva York, Naciones Unidas, 1987, p. 30. Este trabajo se encuentra en varios documentos de Naciones Unidas: E/CN.4/sub.2/476/Add.1-6 de 1981, E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.1-7 (1982) y /CN.4/Sub.2/1983/21/Add. 1-7 (1983).

⁶¹ NACIONES UNIDAS, Comisión de Derechos Humanos, *Resolución 1982/19*, 10 marzo 1982. Consejo Económico y Social, *Resolución 1982/34*, 7 mayo 1982.

Trabajo era un órgano de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías. Inicialmente su trabajo fue, por una parte, analizar los acontecimientos relacionados con los grupos indígenas y, por otra, promover los estándares mínimos de protección de los pueblos indígenas en el Derecho internacional. Posteriormente, su mandato fue modificado y ampliado su espacio de actuación mediante la decisión 1992/77 del Consejo Económico y Social, que nombró al mismo tiempo a Erica-Irene Daes como Relatora Especial para realizar un estudio sobre la *Protección de la propiedad cultural e intelectual de los pueblos indígenas*.

En la década de los años noventa, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas inició un proyecto para la elaboración de la declaración de los derechos de los pueblos indígenas, en el que no ofreció un concepto de pueblo indígena, pero empleó el vocablo de pueblo y no de poblaciones.

La primera fase de negociaciones sobre tal proyecto se efectuó entre 1985 y 1993. En 1993, el Grupo de Trabajo presentó ante la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías el proyecto compuesto de 45 artículos, que fue adoptado el 26 de agosto de 1994 y, posteriormente enviado a la Comisión de Derechos Humanos. Ésta creó un Grupo de Trabajo para que analizara el proyecto y, posteriormente elaboró una declaración para su adopción por la Asamblea General en el contexto de la Década de los pueblos indígenas (1995-2004).

En 1996 en el marco de la Subcomisión, Erica-Irene Daes propuso cuatro criterios para la identificación de los pueblos indígenas:

- “1. Prioridad en el tiempo, por lo que respecta a la ocupación y el uso de determinado territorio.*
- 2. Perpetuación voluntaria de la distinción cultural, que puede incluir los aspectos del idioma, la organización social, la religión y los valores espirituales, los modos de producción, las leyes e instituciones.*
- 3. Conciencia de la propia identidad, así como su reconocimiento por otros grupos por las autoridades estatales, como una colectividad distinta.*
- 4. Experiencia de sometimiento, marginación, desposeimiento, exclusión o discriminación, independientemente de que estas condiciones persistan o no”⁶².*

⁶² Erica, DAES, *Informe sobre el concepto de Pueblos indígenas*, Subcomisión sobre la Prevención de Discriminación y protección de Minorías, Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:
[http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.Sub.2.AC.4.1996.2.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.Sub.2.AC.4.1996.2.En?Opendocument)
[Consulta: 5 marzo 2011]

El 13 de septiembre de 2007 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas⁶³, por 143 votos a favor, 4 votos en contra (Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda) y 11 abstenciones (entre éstos Colombia, la Federación Rusa, Burundi, Kenia y Nigeria)⁶⁴, en la que no se define el término pueblo indígena. No obstante, la Declaración utiliza este vocablo para referirse a los beneficiarios de sus 46 artículos.

En síntesis, todos los documentos mencionados en este apartado contienen determinados elementos que ayudan a describir a un grupo como pueblo indígena. Se trataría de un grupo de personas que tiene rasgos étnicos, culturales y lingüísticos diferentes con respecto al resto de la población de un Estado, son descendientes de los primeros habitantes de los territorios conquistados, se ubican en una región específica dentro del territorio de un Estado al cual pertenecen, se autoidentifica como indígenas y desea conservar su identidad. Además de ello, es un grupo que vive en una situación de vulnerabilidad como consecuencia de las características que le diferencian⁶⁵.

⁶³ NACIONES UNIDAS, Asamblea General, *Resolución A/RES/61/295 la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas*, 23 septiembre 2007. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/10/PDF/N0651210.pdf?OpenElement>.

[Consulta: 5 marzo 2011]

⁶⁴ NACIONES UNIDAS, Asamblea General, *Asamblea General aprueba Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas*, 13 septiembre 2007. Información disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=10347&criteria1=indigenas&criteria2>

[Consulta: 5 marzo 2011]. Australia, Estados Unidos y Nueva Zelanda, con relación a la versión del Consejo de Derechos Humanos de la Declaración, elaboraron una crítica sobre el derecho de libre determinación y acerca del requisito del consentimiento de los pueblos indígenas en ciertas decisiones relacionadas con el artículo 19 del texto. Los tres Estados señalaron que las disposiciones sobre tierras, territorios y recursos naturales eran inaplicables e inaceptables, debido a que se interpretaban como el reconocimiento de derechos indígenas sobre las tierras que legalmente eran propiedad de otros ciudadanos. La Declaración aprobada por la Asamblea General, el 13 de septiembre de 2007, fue aceptada después de realizar nueve cambios al proyecto del Consejo de Derechos Humanos. Estos cambios aseguraron que el derecho de autodeterminación, por un lado, no fuera interpretado como el derecho de secesión y, por otro que no pusiera en peligro la unidad política de los Estados. Los cambios provocaron la eliminación del artículo 14, que aludía al derecho de los pueblos indígenas a determinar sus relaciones con los Estados. Asimismo, fue modificado el artículo 30 que prohibía las actividades militares en las tierras y los territorios de los pueblos indígenas. Asbjorn, EIDE, “Los pueblos indígenas, el Grupo de trabajo sobre Poblaciones indígenas y la adopción de la declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas”, Claire, CHARTERS y Rodolfo, STAVENHAGEN (eds.), *El Desafío de la Declaración. Historia y Futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas*, Grupo Internacional de trabajo sobre Asuntos Indígenas, Copenhague, 2010, pp. 43 y 45.

⁶⁵ Su exclusión económica coloca a estos pueblos dentro de la población con mayor índice de pobreza. Según estadísticas del Banco Mundial, en Bolivia y Guatemala las tres cuartas partes de la población indígena viven en la pobreza. En Ecuador, cerca del ochenta y siete por ciento de la población indígena es pobre, alcanzando el noventa y seis por ciento en las zonas rurales. En México, la incidencia de la pobreza extrema en 2002 era 4.5 veces mayor en las municipalidades predominantemente indígenas

Cada uno de los criterios que abarca el concepto de pueblo indígena conduce a discusiones en el ámbito de la doctrina política y en el Derecho internacional. Por ejemplo, para algunos autores el término “descendiente” es problemático porque a lo largo de la historia ha habido interacción, naturalización y uniones entre grupos. Si regresásemos doscientos cincuenta años atrás en el tiempo, un individuo puede tener más o menos diez generaciones detrás de él, es decir, podría llegar a tener al menos 1024 ancestros. En este contexto, cuántas generaciones se requerirían para pertenecer a un grupo indígena es una cuestión controvertida a la que no entraremos en esta investigación⁶⁶.

1.2.- Elementos definitorios de Minoría Nacional

La falta de consenso en la comunidad internacional ha impedido hasta hoy en día establecer en el ordenamiento internacional un concepto jurídico de minoría nacional. Los Estados se han mostrado cautelosos a la hora de proporcionar una definición en los instrumentos internacionales destinados a la protección de las minorías nacionales.

En algunos instrumentos internacionales de carácter universal se emplea el término minoría nacional o étnica, religiosa y lingüística, sin que se defina cada uno de los vocablos. Valgan los ejemplos del PIDCP de 1966 o la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de 1992. Por su parte, en el CPMN de 1995 (instrumento de carácter vinculante regional europeo) se emplea al término minoría nacional, pero tampoco se proporciona una definición del mismo.

en comparación a las no indígena. BANCO MUNDIAL, *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/0,,contentMDK:20505832~menuPK:508626~pagePK:146736~piPK:226340~theSitePK:489669,00.html>. [Consulta: 5 marzo 2011]

⁶⁶ Timo, MAKKONEN, *Identity, Difference and Otherness. The Concepts of People, Indigenous People and Minority in International Law*, University of Helsinki, Helsinki, 2000, p. 23. Sobre el tema de los derechos de los pueblos indígenas, vid.: Rodolfo, STAVENHAGEN, “Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 1992. Manfred, NOWAK, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, Engel Publisher, Estrasburgo, 1993. Ian, BROWNLIE, “The rights of Peoples in Modern International Law”, James, CRAWFORD, *The rights of Peoples*, Clarendon Press, Oxford, 1995. Marianne, VAN DER BOSCH y Willem, VAN GENUGTEN, “International Legal Protection of Migrant Workers, National Minorities and Indigenous Peoples, Comparing Underlying Concepts”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 9, Núm. 3, 2002, p. 225. Thomas D., MUSGRAVE, *Self-Determination and National Minorities*, cit. James, ANAYA, *Los pueblos indígenas en el Derecho Internacional*, cit.

En el campo de la doctrina, mientras unos autores consideran que los instrumentos de las Naciones Unidas cuando utilizan la expresión minoría nacional o étnica, religiosa y lingüística, equiparan los conceptos “nacional” y “étnica”⁶⁷, otros autores sostienen que la conjunción “o” abarca a todas las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas⁶⁸, sin que hasta el momento haya consenso al respecto.

Si bien en el contexto europeo existen documentos internacionales, sin carácter vinculante, que han propuesto una definición sobre minoría nacional, no se ha llegado a un acuerdo para establecer una definición jurídicamente aceptada por los Estados. Aún así, estas definiciones han ayudado a identificar a un grupo como minoría nacional bajo ciertos criterios, siendo una prueba de la existencia de los elementos objetivos y subjetivos que encierran dicha noción⁶⁹.

Según Arp, en el ámbito del Consejo de Europa se observan dos tendencias en el tratamiento jurídico de las minorías nacionales. La primera se refiere a la búsqueda de una definición jurídica que pueda ser establecida dentro de un convenio. La segunda consiste en determinar sólo criterios generales que ayuden a la identificación de esos grupos⁷⁰. Los Estados europeos se han decantado por esta segunda opción.

En el Consejo de Europa, en lo que concierne a la definición, se han presentado varias propuestas. La primera de ellas elaborada en el *Committee on Legal Affairs and Human Rights* señalaba que una minoría nacional comprendía a grupos separados o distintos, bien definidos y establecidos desde hace tiempo en el territorio de un Estado⁷¹.

⁶⁷ Fernando, MARIÑO MENÉNDEZ, “Desarrollos recientes en la protección internacional de los derechos de las minorías y de sus miembros”, Luis, PRIETO SANCHÍS, (coord.), *Tolerancia y minorías. Problemas jurídicos de las minorías en Europa*, cit., p. 77. Capotorti sostiene que el término nacional se incluye en el vocablo de étnico. Francesco, CAPORTOTI, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, Naciones Unidas, Nueva York, 1991, p. 101. Los textos de Naciones Unidas recurren al término minoría nacional o étnica, religiosa y lingüística en los que *nacional* o *étnica* se refiere al origen étnico de un grupo minoritario que reside en un Estado, pero paralelamente comparte el origen étnico con la población mayoritaria de otro Estado diferente al de residencia. Asbjorn, EIDE, *Segundo informe sobre la marcha de los trabajos*, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, 44º período de sesiones, E/CN.4/Sub.2/1992/37, julio de 1992. p. 23, párrafos 100- 101.

⁶⁸ Natan, LERNER, “Las Naciones Unidas y la minorías: a propósito de la Declaración de la Asamblea General de 18 de diciembre de 1992”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Núm. 2, 1993, p. 274.

⁶⁹ Björn, ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, cit., p. 60.

⁷⁰ *Ídem*, p. 68.

⁷¹ PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *Report on the rights of national minorities*, Doc. 1299, 26 abril 1961, p. 7

El segundo documento es la Propuesta para la Convención Europea para la Protección de las Minorías, del 8 de febrero de 1991, elaborada por la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (conocida como Comisión Venecia), que en su artículo 2 indicó:

“1. For the purposes of this Convention, the term ‘minority’ shall mean a group which is smaller in number than the rest of the population of a State, whose members, who are nationals of that State, have ethnical, religious or linguistic features different from those of the rest of the population, and are guided by the will to safeguard their culture, traditions, religion or language. 2. Any group with the terms of this definition shall be treated as an ethnic, religious or linguistic. 3. To belong to a national minority shall be a matter of individual choice and no disadvantage may arise from the exercise of such choice”⁷².

Esta Propuesta dio lugar al CMPMN, adoptado el 10 de noviembre de 1994 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, en cuyo texto no se estableció ninguna definición de minoría nacional.

Un tercer texto es la Recomendación 1177 de la Asamblea Parlamentaria en 1992. En ésta, aunque no se emplea la palabra ‘nacional’, se señala que en los Estados democráticos existe un tipo de ciudadanos que comparten ciertas características que deben ser garantizadas.

“4. Within this common citizenship, however, citizens who share specific characteristics (cultural, linguistic, religious, etc.) with others may wish to be granted and guaranteed the possibility of expressing them. 5. It is these groups sharing such specific features within a state that the international community has called ‘minorities’, since the first world war, without that term denoting any inferiority whatever in this or that field”⁷³.

⁷² EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities*, Doc. CDL (91), 7 febrero 1991. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: [http://www.venice.coe.int/docs/1991/CDL\(1991\)007-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/1991/CDL(1991)007-e.pdf). [consulta: 5 marzo 2011]. Debido a que la Comisión Venecia es un órgano importante en la labor del Consejo de Europa, diremos que su Estatuto fue adoptado en la Resolución (90) 6 *Partial Agreement Establishing the European Commission for Democracy through Law* aprobada por el Comité de Ministros en mayo de 1990. Más tarde, el Estatuto fue revisado y aprobado mediante la Resolución (2002)3 *Revised Statute of the European Commission for democracy through Law*. Los miembros de esta comisión son 57 Estados, un Estado miembro asociado que es Bielorusia, 7 Estados observadores que son Argentina, Canadá, Estados Unidos, Japón, Kazajistán, Santa Sede y Uruguay y 3 con estatus especial que son la Comisión Europea, la Autoridad Nacional Palestina y Sudáfrica. Su principal función es la codificación de las normas internacionales.

⁷³ PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation 1177 On the Right of minorities*, 5 febrero 1992. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://assembly.coe.int/main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/adoptedtext/ta92/erec1177.htm> [Consulta: 5 marzo 2011]

Por último, la Resolución 1201 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 1993 incluyó la siguiente definición de minoría nacional en la propuesta del Protocolo Adicional de la Convención Europea de Derechos Humanos:

“For the purposes of this Convention, the expression ‘national minority’ refers to a group of persons in a state who:
*a. reside on the territory of that state and are citizens thereof; b. maintain longstanding, firm and lasting ties with that state; c. display distinctive ethnic, cultural, religious or linguistic characteristics; d. are sufficiently representative, although smaller in number than the rest of the population of that state or of a region of that state; e. are motivated by a concern to preserve together that which constitutes their common identity, including their culture, their traditions, their religion or their language”.*⁷⁴

Si bien la definición de la Resolución 1201 de la Asamblea Parlamentaria carece de carácter vinculante, ha orientado a otras instituciones europeas en el establecimiento de criterios de identificación y diferenciación de grupos.

Del mismo modo, el CMPMN proporciona algunos elementos que pueden ayudar a esclarecer la noción de minoría nacional⁷⁵:

“1. Toda persona perteneciente a una minoría nacional tendrá derecho a elegir libremente ser o no tratada como tal y el ejercicio de esa opción y de los derechos relacionados con la misma no dará lugar a ninguna desventaja.
2. Las personas pertenecientes a minorías nacionales podrán ejercitar, tanto individualmente como conjuntamente con otras, los derechos y libertades derivados de los principios consagrados del presente Convenio marco”.

En el caso de la OSCE, pese a no centrar su atención en la elaboración de una definición sobre minoría nacional, en 1993 Max Van Der Stoel, durante el discurso

⁷⁴ PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation 1201 on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights*, 1 febrero 1993. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta93/EREC1201.htm>. [Consulta: 5 marzo 2011]

⁷⁵ Annelies, VERSTICHEL, “Elaborating a Catalogue of Best Practices of effective participation of National Minorities: Review of the Opinions of the Advisory Committee regarding article 15 of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities”, *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 2, 2002/3, pp. 169-170. Algunos autores opinan que a partir de los artículos 5 y 16 del CMPMN se pueden sustraer algunos elementos para definir el significado de minoría nacional debido a que se mencionan algunas características de sus miembros. Xabier, DEOP MADINABEITIA, *La Protección de las Minorías Nacionales en el Consejo de Europa*, Instituto Vasco, Bilbao, 2000, pp. 52 y 55. El artículo 5 del CMPMN establece: “Las Partes se comprometen a promover las condiciones necesarias para permitir a las personas pertenecientes a minorías nacionales mantener y desarrollar su cultura, así como preservar los elementos esenciales de su identidad, a saber, su religión, lengua, tradiciones y patrimonio cultural (...)”; mientras el artículo 16 anota lo siguiente: “Las Partes se abstendrán de tomar medidas que, al modificar las proporciones de la población en zonas geográficas habitadas por personas pertenecientes a minorías nacionales, tengan como finalidad restringir los derechos y libertades dimanantes de los principios consagrados en el presente Convenio marco”.

inaugural de su mandato ante el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (en adelante ACMN), señaló que para el desarrollo de su labor no era necesaria una definición sino una idea que aludiese a un grupo con una identidad propia, grupo que se distingue del resto de la población y que desea mantener y consolidar su identidad conservando el vínculo tradicional con el Estado de asentamiento⁷⁶.

Por su parte, en 2005 el Parlamento Europeo de la Unión Europea recalcó la inexistencia de un estándar de derechos de las minorías en la política de la Unión, así como la confusión sobre el significado de “*un miembro de una minoría*”. Ante este panorama, el Parlamento consideró la alternativa de tomar como base la definición elaborada en la Resolución 1201 de 1993⁷⁷.

En los textos de los organismos europeos se recurre a la expresión minoría nacional para referirse a grupos cuyas características étnicas, lingüísticas y religiosas les hacen diferentes al resto de la población y que, anteriormente a la formación de los Estados modernos, estaban asentados en un territorio propio que fue anexado o incorporado a un Estado. Estos grupos fueron actores activos en el proceso por medio del cual los principados, reinos o imperios se transformaron en Estados modernos, en cuyo territorio quedaron establecidos grupos al no poder construir su propio Estado (como los bretones o los chechenos). En otros casos, estos grupos acabaron ubicados en una frontera contraria, separados del resto de su grupo étnico-cultural de referencia (como los alemanes en Dinamarca o los húngaros en Rumania o Eslovaquia)⁷⁸.

⁷⁶ “I will not try to give a definition on my own. I just will confess to you what is my simple working method when I try to think for myself what a national minority is. It is a group with an identity of its own which clearly distinguishes it from that of a majority and in addition it has the clear wish to maintain or even to strengthen that identity. And my experience is – and probably yours – that you recognize (sic) a national minority when you see it”. Max, VAN DER STOEL, “Minorities, Human Rights and the International Community”, 7 Julio 1995. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.osce.org/documents/hcnm/1995/07/3489_en.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]

⁷⁷ Olivier, SCHUTTER de, “European Union Legislation and the norms of the Framework Convention for the Protection of National Minorities”, *Committee of Experts on issues relating to the protection of national minorities*, Strasbourg, October, 2006. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: [http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/4_intergovernmental_co-operation_\(dh-min\)/2_documents/PDF_DH-MIN\(2006\)019%20Non-discr_EU_OlivierDeSchutter_eonly.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/4_intergovernmental_co-operation_(dh-min)/2_documents/PDF_DH-MIN(2006)019%20Non-discr_EU_OlivierDeSchutter_eonly.pdf). [Consulta: 5 marzo 2011]. En los documentos europeos el término minoría nacional incluye a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas. Gaetano, PENTASSUGLIA, *Minorities in international Law. An introductory study*, cit., p. 63.

⁷⁸ Will, KYMLICKA, “National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms”, David J., SMITH y Karl, CORDELL, *cultural Autonomy in Contemporary Europe*, Routledge, Londres, 2008, p. 48. En el área doctrinal existen varias definiciones sobre el término minoría nacional. Por ejemplo, para Pentassuglia las minorías se refieren a un grupo históricamente asentado en un territorio

En esta investigación se propondrá una definición de minoría nacional a partir tanto de elementos objetivos como subjetivos. Entre los primeros se incluye la cantidad numéricamente inferior, las características étnica y culturalmente diferentes al resto de la mayoría de la población, la nacionalidad y la presencia por un tiempo prolongado en un territorio específico dentro de un Estado. Por elemento subjetivo, se entenderá la conciencia o identidad y la voluntad colectiva de supervivencia y desarrollo. Estos criterios o elementos se retomarán tanto de la doctrina como de la práctica y de la manifestación de los organismos internacionales relacionados con la protección de las minorías nacionales, como son la Sociedad de Naciones y las Naciones Unidas.

1.2.1.- Elementos objetivos

En esta sección se estudiarán los criterios objetivos incluidos en la noción de minoría nacional, siendo la inferioridad numérica, la diferenciación cultural, étnica, religiosa o lingüística, la nacionalidad jurídica o ciudadanía del Estado de residencia y la temporalidad de la presencia en el territorio del Estado. Si bien algunos autores incluyen el criterio de la posición no dominante en este estudio hemos decidido excluirlo puesto que en el contexto europeo las estructuras políticas garantizan la participación de las personas pertenecientes a minorías nacionales⁷⁹, al mismo tiempo que impiden la instauración de regímenes dictatoriales. Por ello, el criterio de la

determinado de un Estado, quienes cuentan con características étnico-culturales diferentes al resto de la población, además de poseer vínculos sociales y políticos con el Estado manifestados a través de la ciudadanía. Gaetano, PENTASSUGLIA, *Minorities in international Law. An introductory study*, cit., pp. 58-59. Para Rigaux la noción de minoría nacional califica la posición de un grupo social en el interior de un Estado y a cuyos miembros se exige el estatus jurídico de la nacionalidad. François, RIGAUX, “Mission Impossible: La définition de la Minorité”, *Revue Trimestrielle des droits de l’homme*, Núm. 30, p. 156. Por su parte, De Lucas insiste en que el concepto de minoría nacional es un criterio convencional y para él es preferible mantener las tres categorías de minoría étnica, religiosa y lingüística, reservando el uso de minoría nacional para un supuesto muy específico. Según este autor, el término minoría nacional se remite más a la noción de extranjería debido a que se refiere a grupos que, por motivos de nacionalidad, deben lealtad a un Estado distinto en el cual residen. Javier, LUCAS de, “Algunos problemas del Estatuto jurídico de las minorías. Especial atención a la situación en Europa”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 15, Mayo-Agosto, 1993. pp. 101 y 106. En este sentido Mariño argumenta que: “A mi juicio la clase de las minorías nacionales es específica y en ella cabe incluir únicamente las minorías que reclaman pertenecer a una nación, que no es la única o la mayoritaria del Estado en cuyo territorio aquéllas se integran (...)”. Fernando, MARIÑO MENÉNDEZ, “Derecho Internacional Contemporáneo y protección de las minorías y sus miembros”, Pablo, AZCÁRATE de, *Minorías Nacionales y Derechos Humanos*, Congreso de Diputados-Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1998, p. 99.

⁷⁹ Eduardo J., RUIZ VIEYTEZ, “Minorías Europeas y Estado de Derecho”, Isabel, GARCÍA RODRÍGUEZ (ed.) *Las Minorías de una sociedad democrática y pluricultural*, Universidad de Alcalá, España, 2001, p. 58.

“posición no dominante” no es un elemento que forme parte de la noción de minoría nacional⁸⁰.

En el ámbito de las Naciones Unidas se han ofrecido dos propuestas sobre el concepto de minoría nacional. Por un lado, la de Francesco Capotorti, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías⁸¹, quien en 1977 elaboró la siguiente definición:

*“Un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, en una posición no dominante, cuyos miembros, súbditos del Estado, poseen desde el punto de vista étnico, religioso o lingüístico unas características diferentes de las del resto de la población y hace saber, implícitamente, un sentido de solidaridad, para preservar su cultura, tradiciones, religión y lenguaje”*⁸².

Por otro, en 1985 Deschênes, entonces Relator de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, proporcionó una nueva definición:

*“Un grupo de ciudadanos de un Estado, constituyendo numéricamente una minoría y en una posición no dominante en ese Estado, dotados de características étnicas, religiosas, o lingüísticas diferentes a las de la mayoría de la población, teniendo un sentimiento de solidaridad, motivado, implícitamente, por un deseo colectivo de sobrevivencia y que tiende a la igualdad de hecho y de derecho con la mayoría”*⁸³.

⁸⁰ Tanto Capotorti como Deschênes agregan en sus definiciones el criterio de la “posición no dominante”. Este criterio tenía la intención de evitar que una minoría con poder político y económico se viese beneficiada de los derechos establecidos para la protección de las minorías nacionales. Este criterio tomó relevancia después de conocer los resultados del estudio elaborado por Deschênes. Dicho estudio reveló que en ciento veinticinco países una minoría gobernaba a través de un partido único o mediante regímenes dictatoriales. El origen de este criterio debe buscarse en el conflicto entre Naciones Unidas y el régimen blanco de Sudáfrica. André, LIEBICH, *Les minorités nationales en Europe Centrale et Orientale*, Institut Européen de l’Université de Genève, Ginebra, 1997, p. 17. Luis, PRIETO SANCHÍS, “Minorías, respeto a la diferencia e igualdad sustancial”, *DOXA*, Núm. 15-16, 1994, p 368. NACIONES UNIDAS, Subcomisión de las Naciones Unidas de Promoción y Protección de Derechos Humanos. E/CN.4/Sub.2/1985/SR.13, p. 8, párrafo 42.

⁸¹ En 1947 se creó la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías como un órgano subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos y bajo la autoridad del Consejo Económico de las Naciones Unidas. En 1999, este organismo cambió de nombre a Subcomisión de las Naciones Unidas de Promoción y Protección de Derechos Humanos. En la actualidad, sus principales funciones son la elaboración de estudios sobre temas relacionados con los derechos humanos y la formulación de recomendaciones a la Comisión sobre la prevención de la discriminación con respecto a los derechos humanos y la protección de las minorías raciales, religiosas y lingüísticas. Este organismo está integrado por cuatro grupos de trabajo: el Grupo de Trabajo sobre comunicaciones, el Grupo de Trabajo sobre las formas contemporáneas de esclavitud, el Grupo de Trabajo sobre poblaciones indígenas y el Grupo de Trabajo sobre minorías. http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/2/sc_sp.htm. [Consulta: 5 marzo 2011]

⁸² Francesco, CAPOTORTI, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, cit., p. 101, párrafo 568.

⁸³ NACIONES UNIDAS, Subcomisión de las Naciones Unidas de Promoción y Protección de Derechos Humanos. E/CN.4/Sub.2/1985/31, párrafo 181.

1.2.1.1.- Inferioridad numérica

Si bien en las definiciones sobre minoría nacional proporcionadas por Capotorti y por Deschênes señalan la inferioridad numérica del grupo, ninguna de ellas establece una cantidad exacta. Lo mismo se observa en otros instrumentos internacionales como el CMPMN del Consejo de Europa. En este último se establece entre una persona y un número considerable (artículo 10, párrafos 1⁸⁴ y 2⁸⁵), dejando sin aclarar qué se entiende por “un número considerable”. El Informe Explicativo relativo a dicho convenio tampoco esclarece nada al respecto.

De acuerdo con Packer, el número de personas pertenecientes a una minoría nacional es importante. En primer lugar, para establecer la existencia de un grupo. En segundo lugar, para especificar los titulares exactos de los derechos establecidos⁸⁶. Y en tercer lugar, para determinar los mecanismos indicados que protegerán sus derechos⁸⁷.

En este mismo sentido, Gilbert insiste en que si bien el grupo puede ser numéricamente pequeño, éste debe estar conformado por un número considerable de personas para que el Estado reconozca a esa colectividad y justifique así sus esfuerzos para promoverla y protegerla⁸⁸. Otros autores consideran que el criterio numérico ha dejado de ser relevante para los Estados porque lo que es importante para éstos es que “todos los individuos puedan desarrollar con plena igualdad y eficacia sus características nacionales autóctonas”⁸⁹.

Sin embargo, en la práctica el Comité Consultivo (en adelante CC), órgano de control del CMPM, ha optado por establecer un porcentaje mínimo en cada caso. De esta manera ha minimizado la vaguedad que encierra la frase “un número significativo”

⁸⁴ “toda persona perteneciente a una minoría tiene el derecho a utilizar libremente y sin trabas su lengua minoritaria”.

⁸⁵ “En las zonas geográficas habitadas tradicionalmente en un número considerable por personas pertenecientes a minorías nacionales (...)”.

⁸⁶ John, PACKER, “Problems in Defining Minorities”, Deirdre, FOTRRELL (ed.), *Minority and Group Rights in the New Millennium*, Nijhoff, La Haya, 1999, p. 260.

⁸⁷ Björn, ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, cit., p. 188.

⁸⁸ Geoff, GILBERT, “The Legal Protection Accorded to Minority Groups in Europe”, *Netherlands Year Book of International Law*, Vol. XXIII, 1992, pp. 72-73. Geoff, GILBERT, “The Council of Europe and Minority Rights”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 18, Núm. 1, 1996, p. 167. André, LIEBICH, “Ethnic Minorities and Long-Term Implications of EU Enlargement”, *European Working Paper RSC*, Núm. 49, 1998, p. 1.

⁸⁹ Björn, ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, cit., p. 187.

y, al mismo tiempo, ha restado supremacía a la decisión de los Estados⁹⁰. Por ejemplo, el CC en el caso de Estonia consideró necesario que la población perteneciente a una minoría nacional constituyese por lo menos la mitad de los residentes permanentes de una región para poder beneficiarse del derecho a la protección de la lengua de acuerdo con el artículo 10 del CPMN⁹¹. En los casos de Rumania y de Eslovaquia, el CC aceptó como mínimo un veinte por ciento de la población para aplicar el artículo 10 del CPMN⁹².

1.2.1.2.- Diferenciación cultural, étnica, religiosa y lingüística

Los términos cultura, religión y lengua tienen un grado de complejidad para su explicación y entendimiento porque cada uno de ellos contiene un fondo interdisciplinario, es decir, incluyen elementos relativos a aspectos sociológicos, psicológicos o políticos. Adicionalmente, cuando son invocados, cada uno de ellos

⁹⁰ Hasta hace poco tiempo los Estados determinaban si un grupo era numéricamente significativo para implementar medidas positivas a su favor. Por ejemplo, el gobierno de Túnez negó la existencia de minorías religiosas en su territorio debido a que la población no musulmana no excedía de las cinco mil personas. NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos Humanos, *Cuartos informes periódicos que los Estados partes debían presentar: Tunisia*. CCPR/C/52/Add.5.

⁹¹ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Opinion on Estonia*, 14 Septiembre 2001, párrafo. 40: "While welcoming the fact that the use of minority languages in relations between persons belonging to national minorities and the administrative authorities is recognised even at the constitutional level, the Advisory Committee considers that the current legislative framework relating to this issue lacks clarity. This stems partially from the fact that it is unclear to what extent the restrictive definition of the term national minority provided in other contexts (see related comments under Article 3) applies to the provisions that pertain to the use of minority languages, in particular in the Constitution and in the Language Act. Whatever the applicable definition, the Advisory Committee considers that the numerical threshold for the right to receive replies from a state or local government agency in a minority language - i.e. the requirement that at least half of the permanent residents of the locality at issue belong to a national minority - is high from the point of view of Article 10 of the Framework Convention". Documento que se puede consultar en la siguiente dirección electrónica:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Estonia_en.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]

Véanse también los documentos relacionados con Croacia (ACFC/SR (99) 5, 16 de marzo de 1999 y la opinión sobre Ucrania (ACFC/SR (99) 14, 2 de Noviembre de 1999).

⁹² FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Opinion on Romania*, 6 abril 2001, párrafo 49: "As concerns Article 10 paragraph 2 of the Framework Convention, the Advisory Committee notes that the Parliament adopted in early 2001 a Law on local public administration. The Advisory Committee welcomes the fact that this Law would expressly authorise, inter alia, the use of minority languages in dealings with local authorities in areas where minorities account for more than 20% of the population. This possibility, which would constitute an important step in the implementation of the Framework Convention, would put an end to the legal uncertainty now prevailing in this area". Documento que se puede consultar en la siguiente dirección electrónica:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Romania_en.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011].

Véase también Rainer, HOFMANN, "Protecting the Rights of National Minorities in Europe. First Experiences with the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities", *German Yearbook of International Law*, Núm. 44, 2001, pp. 237-239, 261-262.

genera debates y trae consigo otros conceptos igualmente difíciles de concretar como la etnia, el culto o el dialecto⁹³.

1.2.1.2.1.- Diferenciación étnica o cultural

Tanto en la práctica como en la doctrina se ha recurrido a los términos de raza, etnia y cultura para describir a grupos que son diferentes con respecto a la población mayoritaria de un Estado. En la época de la colonización del continente americano la clasificación y diferenciación de los diversos grupos, llámense pueblo o nación, se hacía sobre la base de sus características físicas y genéticas, empleándose para ello el término de raza. Este vocablo apareció y fue usado para establecer una diferencia entre colonizados y colonizadores basada en la estructura biológica de los individuos, colocando a los primeros en una situación natural de inferioridad con respecto a los segundos⁹⁴. Hasta el final de la Segunda Guerra Mundial el concepto de raza reflejó dicho pensamiento.

No obstante, a mediados del siglo XX la idea de raza abrió la puerta a debates en diversos campos de las ciencias sociales, como en la Antropología o la Sociología, especialmente sobre su vinculación con la discriminación de pueblos e individuos sobre la base de atributos biológicos. Estas discusiones tuvieron eco en el Derecho internacional. En 1950, en la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías se decidió que siempre que se hiciera referencia a grupos de minorías calificados según su origen étnico se reemplazara la palabra “racial” por “étnica”. Según la opinión de los miembros de la Subcomisión, el término raza no respondía a una definición científica ni describía a los grupos raciales porque éstos iban variando debido a la interrelación con otros grupos. De igual manera, se consideró que la palabra “etnia” abarcaba tanto características biológicas como culturales e históricas. Atendiendo a esto, en el contexto de las Naciones Unidas cuando se recurre al término

⁹³ Eric, HEINZE, “The construction and Contingency of the Minority Concept”, Deirdre, FOTTRELL (ed.), *Minority and Group in the New Millennium*, cit., p. 46.

⁹⁴ La identificación de los grupos e individuos sobre la base de la idea de raza produjo en América nuevas identidades sociales que fueron los indios, los negros y los mestizos. Al mismo tiempo que precisó otras como por ejemplo, español o portugués que hasta entonces indicaban la procedencia en términos geográficos o país de origen. A medida que las relaciones sociales se iban delineando, el elemento racial proporcionó un sistema de jerarquización y estableció relaciones de poder. Anibal, QUIJANO, *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*, Argentina, s.f., p. 202. El término “raza” es un concepto que todo mundo conoce pero nadie puede definirlo. Kenan, MALIK, *The Meaning of Race: Race, History and Culture in Western Society*, New York University Press, Nueva York, 1996, p. 2

minorías o grupos étnicos se abarcan a las minorías y a los grupos raciales⁹⁵. En este sentido, en el artículo 27 del PIDCP se sustituyó la palabra “raciales” por “étnicas”: “*En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas (...)*”.

A partir de los años cincuenta un grupo étnico se definió como un conjunto de individuos que se identifica a sí mismo y es diferente al resto de la población, que comparte una descendencia común basada no sólo en sus características raciales, sino que además se encuentra unido por vínculos emocionales, por una cultura y por el deseo de preservar su grupo⁹⁶.

El concepto de “raza” pasó a describir un grupo socialmente diferenciado por sus características físicas como la pigmentación de la piel, textura corporal o rasgos faciales, siendo ésta la interpretación de la palabra raza en varios instrumentos internacionales como en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965⁹⁷.

En la actualidad, los conceptos de “etnia” y “cultura” están estrechamente conectados. Ambos se refieren a la práctica de una lengua, de costumbres y de tradiciones, la profesión de una religión, la vivencia de una historia y de una forma de vida, así como a los rasgos físicos de un grupo. Esta idea se refleja en el artículo 27 del PIDCP destinado a la protección de las minorías nacionales o étnicas, lingüísticas y religiosas:

“(…) no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”.

⁹⁵ Francesco, CAPOTORTI, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, Naciones Unidas, cit., pp. 36-37. Según la UNESCO raza significa: “*National, religious, geographic, linguistic and cultural groups do not necessarily coincide with racial groups; and the cultural traits of such groups have no demonstrated genetic connection with racial traits. Because serious errors of this kind are habitually committed when the term race is used in popular parlance, it would be better when speaking of human races to drop the term ‘race’ altogether and speak of ethnic groups*”. Jean, THOMAS, VV. AA., “Statement on race”, *Four Statements on the Race Question*, UNESCO, París, 1969, p. 31.

⁹⁶ Richard, BURKE, “Discrimination and racial Relations” *Report on the International Conference on Race Relations*, Aspen, Colorado, 7-9 Jun 1970, p. 62. Cita a pie de página número 76 en Francesco, CAPOTORTI, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, Naciones Unidas, cit., p. 37.

⁹⁷ La existencia de un grupo racial no requiere de una protección especial ante otros grupos raciales, al menos que ese grupo posea otras características como la religión y cultura y, su existencia se encuentra amenazada.

Asimismo, la doctrina ofrece una idea sobre la relación de los conceptos de “etnia” y “cultura”. Por ejemplo, De Obieta Chalbaud señala que la etnia hace referencia a comunidades humanas, pueblos y naciones diferentes por la ciudadanía pero unidos por la misma cultura y por la misma psicología. Desde el punto de vista sociológico, esta cultura es única y pertenece a cada pueblo, manifestándose a través del *conjunto de creaciones y costumbres propias que permite a sus miembros comunicarse entre si y desarrollarse como colectividad humana en el medio en que les ha tocado vivir, al mismo tiempo que los distingue de los demás*. Entre las creaciones se encuentran la lengua, las instituciones sociales, políticas y jurídicas que hacen posible la vida en colectividad, las tradiciones y recuerdos históricos que son vinculantes con el pasado del grupo, las creencias religiosas, el folklore o costumbres y, por último, la mentalidad o psicología colectiva⁹⁸.

Según Kymlicka no existe una cultura única⁹⁹. Para este autor cada Estado está integrado por diversos grupos de individuos que comparten formas de vida. En este sentido, tanto en el ámbito público como en el privado la cultura abarca la vida social,

⁹⁸ El autor señala que el término cultura tiene su origen en el pensamiento liberal del siglo XIX que aludía sólo a las producciones científicas, artísticas y literarias de un determinado grupo. Sin embargo, para De Obieta esta visión es muy restringida ya que un pueblo analfabeto tiene su propia cultura, posee una lengua, unas instituciones y unos comportamientos colectivos con los que satisface sus necesidades, mantiene una unidad y se distingue de otros grupos. Juan Antonio, OBIETA CHALBAUD de, *El Derecho humano de la autodeterminación de los Pueblos*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 38-39.

⁹⁹ En el campo de la filosofía política liberal existe una discusión sobre el significado y la importancia de la cultural para la construcción de la identidad del individuo. Las discusiones liberales principalmente se enfocan en determinar la relevancia y la relación entre la identidad cultural y la identidad del individuo. Por un lado, los nacionalistas liberales argumentan que la identidad cultural vincula a los individuos a un contexto cultural que forma, orienta y provee de herramientas para la toma de decisiones y de ese modo construir de manera autónoma su proyecto de vida. La identidad cultural es importante porque sin ella los individuos serían privados de un contexto seguro donde toman sus decisiones para su existencia. En este sentido, sostienen que el Estado liberal debe desempeñar un papel primordial para preservar y promover las diferentes identidades culturas existentes en su territorio y de esa manera proteger los derechos de los individuos que las constituyen. Uno de los representantes de esta corriente es Kymlicka, quien argumenta que la identidad cultural es indispensable para el desarrollo del ser humano, al dotarlo de un sentido pertenencia, solidaridad y confianza social, además de guiarlo al bienestar humano, es por estas razones que aboga por el derecho a la cultura desde una perspectiva individual. Por otro lado, la corriente comunitarista parte de la idea de que el individuo no se puede desarrollar al margen de una sociedad sin la cultura y sin apoyo de los demás. Para esta corriente la comunidad es tan importante como el individuo, incluso algunas veces los intereses de la comunidad tienen supremacía sobre los del individuo. Will, KYMLICKA, *Liberalism, community and culture*, Oxford University Press, Oxford, 1989. Will, KYMLICKA, *Ciudadanía Multicultural*, cit. Neil, MAcCORMICK, “Liberalism, nationalism and the post-sovereign state”, *Political studies*, Núm. 44, pp. 553-267. David, MILLER, *Sobre la nacionalidad: autodeterminación y pluralismo cultural*, trad. Ángel Rivero, Paidós, Barcelona, 1985.

educativa, religiosa, recreativa y económica. Kymlicka utiliza el término “*cultura societal*”¹⁰⁰.

En el Derecho internacional no existe una definición de “cultura” de carácter vinculante. No obstante, de algunos instrumentos internacionales dirigidos a proteger los derechos humanos se pueden extraer ideas expresadas tanto por De Obieta como por Kymlicka. Entre estos instrumentos, podemos citar la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en cuyo artículo 27 se señala:

“1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora”.

Así mismo, el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 dispone lo siguiente con respecto a la cultura:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

- a) Participar en la vida cultural; (sic)*
- b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; (sic)*
- c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.*

2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora (...).”

Mientras, para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en adelante UNESCO), “cultura” significa “todo aquello que se viene heredando o transmitiendo por la sociedad cuyos elementos individuales son proporcionalmente diversos; éstos incluyen no sólo creencias, conocimiento, sentimientos o literatura, sino también el lenguaje u otros sistema de símbolos por los

¹⁰⁰ A pesar de que un Estado está constituido por diversos grupos culturalmente diferentes, existe una cultura común-dominante que incluye una lengua normativizada que se expresa en las instituciones económicas, políticas y educativas comunes. Will, KYMLICKA, *Ciudadanía Multicultural*, cit., pp. 25, 112-113.

que este se exprese. También incluye otros elementos como métodos de educación, formas de gobierno y todas las formas de relaciones sociales. Del mismo modo, gestos, expresiones faciales y corporales se incluyen en la definición puesto que son adquiridos en gran medida por la comunidad mediante la educación”¹⁰¹.

En el ámbito regional, la Declaración Americana los Derechos y los Deberes del Hombre de 1948 se refiere a “cultura” en el artículo XII:

“Toda persona tiene el derecho de participar en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y especialmente de los descubrimientos científicos.

Tiene asimismo derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de los inventos, obras literarias, científicas y artísticas de que sea autor.”

Por su parte, el Consejo de Europa anota que “cultura” significa mucho más que las artes tradicionales y las humanidades. Ésta abarca el sistema educativo, los medios de difusión y las industrias culturales¹⁰².

Pero sin duda, ha sido mediante los comentarios generales y el análisis de los casos que se han presentado ante el Comité de Derechos Humanos (en adelante CmtéDH) de las Naciones Unidas que el concepto de “cultura” se ha ido comprendiendo y ampliando, especialmente cuando se refiere a un grupo. Por ejemplo, el Comentario General número 23 de CmtéDH relacionado con el Artículo 27 del PIDCP¹⁰³, en cuyo párrafo 7 se dice:

“Por lo que se refiere al ejercicio de los derechos culturales protegidos por el artículo 27, el Comité observa que la cultura se manifiesta de muchas formas, inclusive un modo particular de vida relacionado con el uso de recursos terrestres, especialmente en el caso de los pueblos indígenas. Ese derecho puede incluir actividades tradicionales tales como la pesca o la caza y el derecho a vivir en reservas protegidas por la ley (...).”

¹⁰¹ Michel, LEIRIS, *Race and Culture*, UNESCO, París, 1951, p. 21.

¹⁰² COUNCIL OF EUROPE, *Arc-et-Senans Declaration (1972) on the Future of Cultural Development. Reflections on Cultural Rights. Report*, Doc. CDCC (95), Estrasburgo, 1995, p. 13.

¹⁰³ De acuerdo con Capotorti el artículo 27 del PIDCP reconoce lo siguiente: “derecho a la cultura se esta refiriendo al derecho a profesar y practicar una religión determinada, a los miembros de minorías religiosas, y el derecho a emplear su propio idioma, a los miembros de minorías lingüísticas (...) si una minoría es a la vez étnica y lingüística sus miembros deben de gozar de dos categorías de derechos (...) la separación entre lengua y la cultura, y en menor grado, entre la cultura y la religión, no es rígida (...)” Francesco, CAPOTORTI, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, Naciones Unidas, cit., , p. 60, párrafo 328.

Entre los casos que explican el significado del término “cultura” en el Derecho internacional cabe citar los asuntos *Kitok contra Suecia*¹⁰⁴, *Ominayak, Jefe de la Comunidad del Lago Lubicon contra Canadá* y *Diergaardt contra Namibia* de 2000,¹⁰⁵ todos ellos presentados ante el CmtéDH de Naciones Unidas.

Para el Derecho internacional “cultura” es un modo de vida que incluye las actividades sociales, las formas de relación entre los mismos individuos y entre éstos con la naturaleza, las actividades productivas como la caza del reno, la pesca, la agricultura así como, las actividades de recreación y juego, valores, creencias, conocimientos y prácticas a través de una lengua, elementos que le proporcionan a una comunidad un sentido de identidad. De acuerdo con los instrumentos internacionales cada individuo tiene derecho a conservar su identidad cultural ya sea de manera individual o en convivencia grupal. Por lo tanto, no existe una cultura única pese a que generalmente exista en cada Estado una cultura dominante.

¹⁰⁴ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Ominayak, Jefe de la Comunidad Lubicon Lake v. Canadá*, Comentario Núm. 167/1984. *Caso Kitok v. Suecia*, Comentario Núm. 197/1985, U.N. Doc A/43/40, Anexo VII.G.

¹⁰⁵ En el caso *Diergaardt contra Namibia* la comunidad khoi denunció la violación de varios artículos del PIDCP entre ellos el artículo 27 por parte del Estado de Namibia. Esta comunidad alegaba que el pastoreo y la cría de ganado eran elementos esenciales de su cultura, siendo un modo de vida particular asociado con el uso de sus recursos naturales a través de las actividades económicas. El Estado, al expropiar sus tierras, estaba impidiendo realizar su actividad y por lo tanto a disfrutar a su cultura. La decisión del CmtéDH fue desfavorable para la comunidad debido a que los demandantes definieron su cultura en términos económicos, sin resaltar la relación que guarda ésta con los recursos naturales y con el modo de vida para la preservación de su cultura y su subsistencia como grupo. Este fue el argumento que defendieron dos miembros del CmtéDH, Elizabeth Evatt y Cecilia Quiroga: “*This claim raises some difficult issues as to how the culture of a minority which is protected by the Covenant is to be defined, and what role economic activities have in that culture. These issues are more readily resolved in regard to indigenous communities which can very often show that their particular way of life or culture is, and has for long been, closely bound up with particular lands in regard to both economic and other cultural and spiritual activities, to the extent that the deprivation of or denial of access to the land denies them the right to enjoy their own culture in all its aspects. In the present case, the authors have defined their culture almost solely in terms of the economic activity of grazing cattle. They cannot show that they enjoy a distinct culture which is intimately bound up with or dependent on the use of these particular lands, to which they moved a little over a century ago, or that the diminution of their access to the lands has undermined any such culture. Their claim is, essentially, an economic rather than a cultural claim and does not draw the protection of Article 27*”. En los siguientes documentos se analiza de manera extensa el caso *Diergaardt contra Namibia*. Alexander, MOROWA, “Minority Languages and Public Administration. A Comment on Issues Raised in *Diergaardt et al. v. Namibia*”, *European Centre for Minority Issues (ECMI)*, Working Paper, Núm. 16, October 2002. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.ecmi.de>. Yvo, J.D., PEETERS, “On the Discrimination of the Rehoboth Basters: An Indigenous People in the Republic of Namibia”, 11th Session of the Working Group on Indigenous Populations and the 45th Session of the Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities of the UN Commission on Human Rights, julio-Agosto, 1993. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.cwis.org/fwdp/Africa/rehoboth.txt>. [Consulta: 5 marzo 2011]

1.2.1.2.2.- Diferenciación religiosa

Los instrumentos para la protección de los derechos humanos carecen de una definición sobre el término “religión”. Sin embargo, en la mayoría de ellos la libertad religiosa o de convicción está garantizada tanto de manera individual como colectiva.

Desde el punto de vista de la Sociología, la religión representa un conjunto de creencias y prácticas relativas a objetos sagrados y el reconocimiento de la divinidad de un Dios o dioses en la que los individuos depositan su fe¹⁰⁶. Toda religión impone normas, valores y tradiciones que rigen el comportamiento de una comunidad en el ámbito individual y social, y que se reflejan en la vida cotidiana de sus creyentes. Las normas constituyen en su gran mayoría parte de la cultura, funcionando al mismo tiempo como principios orientativos del comportamiento político de las naciones¹⁰⁷.

De manera que la religión puede entenderse como el resultado de factores fuertemente enlazados con elementos de orden histórico, cultural y social que son determinantes para la pertenencia a una religión y ésta constituye al mismo tiempo parte de la identidad de un individuo o de un grupo, lo cual dificulta el cambio o traslado a otra¹⁰⁸.

La cuestión religiosa ha sido un tema de importancia en las relaciones internacionales de los Estados. Durante los siglos XVII y XIX en Europa se suscribieron diversos acuerdos multilaterales y bilaterales cuya finalidad fue garantizar jurídicamente las cesiones de los territorios y la estabilidad de los Estados. Cada uno de

¹⁰⁶ Según la concepción sociológica y bajo la interpretación de Durkheim, la religión significa: “(...) un sistema solidario de creencias y de prácticas relativas a las cosas sagradas, es decir separadas, interdictas, creencias y prácticas que unen en una misma comunidad moral, llamada Iglesia, a todos aquellos que se adhieren a ella”. La religión ha de ser explicada a partir de las determinaciones de la sociedad por ser producto de sentimientos colectivos. En opinión de este autor, la religión se muestra en dos tipos de fenómenos, por un lado las creencias (sistema de fe) y, por otro las prácticas (sistema de culto). Ambos de carácter obligatorio por ser fenómenos sociales, tradiciones y representaciones colectivas que se imponen a los individuos. Para Durkheim las creencias son determinantes debido a que las prácticas se definen por referencia a objetos de los que se da cuenta en las creencias. A partir de esto se origina la consideración de la ascensión del mundo en dos ámbitos opuestos, lo profano y lo sagrado. Según Durkheim, la obligatoriedad de la religión es el elemento que la diferencia de otros fenómenos sociales como los hechos jurídicos-morales y las creencias laicas. Emilé, DURKHEIM, *Las formas elementales de la vida religiosa: el sistema totémico en Australia*, trad. Ramón Ramos, AKAL Editor, Madrid, 1982, p. 42.

¹⁰⁷ Eyassu, GAYIM, *The concept of minority in the International Law. A critical study of the Vital Elements*. University of Lapland Press, Finlandia, 2001, pp. 48-49.

¹⁰⁸ Eugenia, RELAÑO PASTOR, *La protección internacional de las minorías religiosas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pp. 70-73.

estos tratados incorporó cláusulas que establecían la tolerancia religiosa, consagrando jurídicamente el reconocimiento de la pluralidad religiosa en gran parte de la región. Por ejemplo, el Tratado de Viena de 1606 entre Hungría y Transilvania reconoció la libertad religiosa de las minorías protestantes en las regiones católicas. Del mismo modo, mediante el Tratado de Oliva de 1660, Suecia fue obligada a respetar la religión católica en la región de Livonia, territorio cedido por Polonia¹⁰⁹. La protección de los Estados se dirigía principalmente hacia las minorías católicas en los Estados protestantes y viceversa¹¹⁰. Asimismo, se elaboraron tratados bilaterales que impusieron religiones en los países vencidos en las guerras. Un ejemplo de esto fue el Tratado de *Kütschük-Kainardschi* de 1774, por el cual el Imperio Otomano se comprometió ante Rusia a mantener la religión cristiana en la región de la costa norte del Mar Negro¹¹¹.

En la etapa de la Sociedad de Naciones la cuestión de la libertad religiosa y su vinculación con las minorías religiosas fue un tema importante. En el primer periodo del funcionamiento de esta organización se discutió la posibilidad de incluir a estos grupos en una cláusula relacionada con la libertad de religión y, de ese modo, dotarlos de carácter jurídico. No obstante, esta propuesta fue rechazada por la Comisión de la Sociedad de Naciones, optando por tratados bilaterales que obligaban a los Estados vencidos y a los de nueva formación a crear mecanismos de protección para las minorías religiosas¹¹².

En este sentido, el Tratado de Polonia de 1919 incluyó dos cláusulas exclusivamente para proteger algunos derechos de los judíos, por un lado, el mantenimiento de las escuelas judías y, por otro, el respeto a la celebración del shabbat.

¹⁰⁹ Eduardo J., RUIZ VIEYTEZ, *La Protección jurídica de las minorías en la historia europea: (Siglo XVI-XX)*, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 1998, p. 25.

¹¹⁰ Eugenia, RELAÑO PASTOR, *La protección internacional de las minorías religiosas*, cit., pp. 122-123.

¹¹¹ Eduardo J., RUIZ VIEYTEZ, *La Protección jurídica de las minorías en la historia europea: (Siglo XVI-XX)*, cit., p. 125.

¹¹² El discurso del Presidente Wilson con respecto a la libertad religiosa se enfocó en lo siguiente: “ (...) reconociendo que las persecuciones y la intolerancia religiosa son causas fecundas de guerra, las Potencias signatarias convienen, y la exigirá de los Estados nuevos, así como de todos los Estados que soliciten su admisión en su seno, una promesa en el mismo sentido, en que no dictarán ninguna ley que prohíba o entorpezca la práctica libre de la religión y que no tomarán ninguna medida que establezca diferencias de derecho o de hecho en detrimento de los que practiquen una fe, religión o creencia particular, cuyos ritos no sean incompatibles con el orden público o las buenas costumbres”. José María, CONTRERAS NAZARIO, *Las Naciones Unidas y la Protección de las minorías religiosas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 59, nota. 116. El discurso del presidente Wilson donde expuso las catorce propuestas se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: http://www.usnews.com/usnews/documents/docpages/document_page62.htm [Consulta: 5 marzo 2011].

Por su parte, el Tratado relacionado con Rumania garantizaba la autonomía en materia religiosa y de enseñanza a los szeklers y a los sajones; mientras que en Albania, Grecia y en el Estado de los serbios, croatas y eslovenos las minorías musulmanas gozaban de una protección especial¹¹³.

En el sistema de Naciones Unidas el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión y de culto siguió, y sigue siendo, uno de los derechos importantes¹¹⁴. Pese a que en la primera etapa de la existencia de las Naciones Unidas este derecho fue entendido desde en punto de vista eminentemente individual, a partir de la segunda mitad del siglo XX comenzó a ser visto, de igual manera, desde un enfoque colectivo con la finalidad de proteger la identidad cultural de los grupos minoritarios.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 fue uno de los primeros mecanismos internacionales que incluyó el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión en su artículo 18:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”.

¹¹³ Eugenia, RELAÑO PASTOR, *La protección internacional de las minorías religiosas*, cit., p. 136.

¹¹⁴ De acuerdo con el Comité de Derechos Humanos el concepto de culto se extiende: “a actos ceremoniales y rituales que dan expresión directa a la creencia, así como prácticas variadas que integran dichos actos, incluyendo la construcción de lugares de culto, el uso de fórmulas y objetos rituales, la exposición de símbolos y la observancia de días festivos y de descanso”. (Por ejemplo, bajo el protestantismo el culto es sólo la oración y la citación de salmos en templos austeros donde no existen los altares de santos). NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos Humanos, *Observación General Núm. 22, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 18 - Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión*, 48º período de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7 at 179 (1993). Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom22.html>. [Consulta: 5 marzo 2011]. El derecho a la libertad de pensamiento, de creencia y de religión se reconoce en otros instrumentos de las Naciones Unidas como en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en el artículo 4: “Los Estados Contratantes otorgarán a los refugiados que se encuentren en su territorio un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a la libertad de practicar su religión y en cuanto a la libertad de instrucción religiosa de sus hijos”. En la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares cuyo artículo 12.1 anota: “Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Ese derecho incluirá la libertad de profesar o de adoptar la religión o creencia de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o creencia, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de ritos, las prácticas y la enseñanza”.

En 1966, en el seno de las Naciones Unidas, fue aprobado el PIDCP que introdujo en el artículo 18 la libertad religiosa, reforzando lo que ya se había establecido en la Declaración de 1948:

*“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza (...)”*¹¹⁵.

En 1981, la Asamblea General aprobó la Declaración sobre la Eliminación de todas las formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la religión o las convicciones, tanto el preámbulo como el artículo 1 señalan la importancia de la religión para la concepción de la vida de los individuos¹¹⁶.

Con respecto a las personas pertenecientes a minorías religiosas que en ocasiones se enfrentan a situaciones de desventaja, en los casos en que el Estado favorece mediante su política a la religión dominante o a otras religiones, disponen para su protección, en el ámbito internacional, de varios instrumentos¹¹⁷. Uno de ellos es el

¹¹⁵ El Comentario General Núm. 22 del Comité de Derechos Humanos, párrafo 2 sobre el artículo 18 del PIDCP señala lo siguiente: “*El artículo 18 protege las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia. Los términos ‘creencias’ y ‘religión’ deben entenderse en sentido amplio. El artículo 18 no se limita en su aplicación a las religiones tradicionales o a las religiones y creencias con características o prácticas institucionales análogas a las de las religiones tradicionales. Por eso, el Comité ve con preocupación cualquier tendencia a discriminar contra cualquier religión o creencia, en particular las más recientemente establecidas, o las que representan a minorías religiosas que puedan ser objeto de la hostilidad por parte de una comunidad religiosa predominante*”. NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos Humanos, *Observación General Núm. 22, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 18 - Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión*, cit.

¹¹⁶ El Preámbulo indica: “*Considerando que la religión o las convicciones, para quien las profesa, constituyen uno de los elementos fundamentales de su concepción de la vida y que, por tanto, la libertad de religión o de convicciones debe ser íntegramente respetada y garantizada (...)*”. En el artículo 1 se anota: “*Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho incluye la libertad de tener una religión o cualesquiera convicciones de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la observancia, la práctica y la enseñanza (...)*”. NACIONES UNIDAS, Asamblea General, Resolución 36/55, Declaración sobre la Eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, 25 noviembre 1981. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/414/16/IMG/NR041416.pdf?OpenElement>. [Consulta: 5 marzo 2011]

¹¹⁷ En este sentido el CmtéDH argumenta lo siguiente con relación al artículo 18 del PIDCP: “*las políticas o prácticas que tengan los mismos propósitos o efectos, como por ejemplo, las que limitan el acceso a la educación, a la asistencia médica, al empleo (...). El hecho de que una religión se reconozca como religión de Estado o de que se establezca como religión oficial o tradicional, o de que sus adeptos representen la mayoría de la población no tendrá como consecuencia ningún menoscabo del disfrute de cualquiera de los derechos consignados en el Pacto, comprendidos los artículos 18 y 27, ni ninguna*

artículo 27 del PIDCP de 1966. Asimismo, la Declaración sobre los Derechos de las personas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas aprobada por la Asamblea General en 1992, cuyo artículo 2.1 establece el derecho a profesar y practicar su propia religión:

“Las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (en lo sucesivo denominadas personas pertenecientes a minorías) tendrán derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo”.

En el ámbito regional, el sistema europeo asegura la libertad religiosa de las personas pertenecientes minorías nacionales en los artículos 5 y 8 del CMPMN de 1995¹¹⁸. Asimismo, la libertad religiosa está garantizada para estos grupos en los instrumentos políticos de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (en adelante OSCE), específicamente en el principio 16 de la Declaración de Viena de 1986-89 y en los artículos 9.4 y 33 del Documento de Copenhague de 1990¹¹⁹.

Definitivamente, el Derecho internacional protege el derecho a elegir y profesar la religión o las convicciones tanto de manera individual como en convivencia colectiva al tratarse de un derecho inherente a la dignidad del ser humano.

discriminación contra los adeptos de otras religiones o los no creyentes. En particular, determinadas medidas que discriminan en contra de estos últimos, como las medidas que sólo permiten el acceso a la función pública de los miembros de la religión predominante o que les conceden privilegios económicos o imponen limitaciones especiales a la práctica de otras creencias, no están en consonancia con la prohibición de discriminación por motivos de religión o de creencias (...)”. NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos Humanos, Observación General Núm. 22, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 18 - Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, cit.

¹¹⁸ El artículo 5 señala: *“Las Partes se comprometen a promover las condiciones necesarias para permitir a las personas pertenecientes a minorías nacionales mantener y desarrollar su cultura, así como preservar los elementos esenciales de su identidad, a saber, su religión, lengua, tradiciones y patrimonio cultural”.* El Artículo 8 establece: *“Las Partes se comprometen a reconocer que toda persona perteneciente a una minoría nacional tiene el derecho a manifestar su religión o creencias, así como el derecho a crear instituciones religiosas, organizaciones y asociaciones”.*

¹¹⁹ El artículo 9.4 dice: *“toda persona tendrá derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión. Este derecho comprende la libertad de cambiar su propia religión o creencia, de manifestar su propia religión o creencia, individual o colectivamente, en público o en privado, mediante el culto, la enseñanza, la práctica y la celebración de ritos. El ejercicio de tales derechos sólo estará sujeto a las limitaciones previstas por la ley que sean compatibles con las normas internacionales”.* Mientras el artículo 32 señala: *“(…) Las personas pertenecientes a minorías nacionales tienen el derecho de expresar, preservar y desarrollar libremente su identidad étnica, cultural, lingüística o religiosa y de mantener y desarrollar su cultura en todos sus aspectos, libres de cualquier tentativa de asimilación contra su voluntad (...)”.*

1.2.1.2.3.- Diferenciación lingüística

La lengua, sostiene De Obieta, es la principal creación del grupo como parte de la cultura, es el archivo y la síntesis de las principales experiencias históricas que refleja la forma de ser de una colectividad que se va plasmando a través del tiempo¹²⁰. De hecho, la lengua constituye un elemento fundamental de la identidad individual así como de los grupos y, por consiguiente, tiene una estrecha relación con la dignidad de la persona y el respeto a los derechos humanos. Sobre la base de este argumento, Kontra señala que la pérdida de la lengua puede causar un trauma humano u ocasionar conflictos sociales¹²¹.

La lengua fue un vehículo importante en la construcción de las identidades nacionales y la consolidación del Estado moderno¹²². La unidad de los Estados se cimentó sobre la homogeneidad lingüística de sus habitantes. Stuart Mill fue uno de los teóricos defensores de esta idea:

“En un pueblo sin sentimientos de compañerismo, especialmente si leen y hablan lenguas distintas, no puede existir una opinión pública unida, necesaria para el trabajo del gobierno representativo. Las influencias que

¹²⁰ Juan Antonio, OBIETA CHALBAUD de, *El Derecho humano de la autodeterminación de los Pueblos*, cit., p. 39. Stephen May señala que la lengua no define, ni es necesariamente la única característica ni la más importante en la construcción de la identidad. Para este autor la posición de los etnicistas es problemática porque sólo explican a través del tema lingüístico los conflictos políticos contemporáneos. Stephen, MAY, “Misconceiving Minority Language Rights: Implementations for Liberal Political Theory”, Will, KYMLICKA y Alan, PATTEN, *Language Rights and Political Theory*, Oxford University, Oxford, 2003, p. 141.

¹²¹ Miklós, KONTRA, “Some Reflections on the Nature of Language and its regulation”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Núm. 6, 1999, p. 281. Will, KYMLICKA y Alan, PATTEN, “Language Rights and Political Theory: Context, Issues and Approaches”, Will, KYMLICKA y Alan, PATTEN, *Language Rights and Political Theory*, cit., pp 2-4. Existen varias clasificaciones de la lengua. 1. La materna que es la lengua identitaria de un individuo, Skutnabb-Kangas señala que ésta se puede definir mediante cinco criterios: a) su origen, la lengua que se aprende primero, b) su competencia, la lengua que mejor se conoce, c) su función, la lengua que se usa con más frecuencia, d) su actitud, la lengua con la cual uno se identifica (identificación interna) o la lengua con la cual lo identifican (lengua nativa) a uno por parte de otros pueblos (identificación externa) y, e) visión del mundo, el lenguaje con el cual uno piensa y escribe diariamente. 2. La lengua indígena es la de los habitantes considerados como originarios de la región. 3. La lengua franca es la que se emplea habitualmente por gente cuyas lenguas maternas son diferentes, es decir, es el medio para facilitar la comunicación entre sí. 3. La lengua nacional es la de una entidad política, social y cultural. 4. La lengua oficial es la que se emplea en la tramitación de los asuntos de gobierno (legislativo, ejecutivo y judicial). 5. La Lengua regional es el medio de comunicación entre pueblos que viven dentro de una región determinada y que poseen lenguas maternas diferentes. Esta clasificación se encuentra en la nota a pie de página número 24 en Francesco, CAPOTORTI, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, cit., p. 79, que retoma de la UNESCO en *Empleo de las lenguas vernáculos en la enseñanza*, *Monografías sobre educación fundamental*, VIII, París, 1953, p. 49. Tove, SKUTNABB-KANGAS, *Bilingualism or not: The education of Minorities*, Multilingual Matters, Clevedon, 1984, p. 18.

¹²² Santiago, PETSCHEN VERDAGUER, *Las Minorías Lingüísticas de Europa Occidental: Documentos (1492-1989)*, Vol. 1, Vitoria-Gasteiz, 1990, p. 41. David, LAITIN, *Nations, States and Violence*, cit., Este autor hace un análisis de la formación de Estados como España, Francia y Japón a partir de la imposición de una lengua.

*conforman las opiniones y deciden los actos políticos son las diferentes en las diferentes partes del país (...)*¹²³.

La importancia que la lengua francesa ha tenido en la consolidación del Estado francés es un claro ejemplo de las consideraciones mencionadas en el párrafo anterior. En este Estado antes de la Revolución Francesa habitaban franceses, bretones, vascos, catalanes, occitanos, alsacianos, siendo diversos en su lengua y teniendo en común su fidelidad al rey. Una vez derrocada la monarquía los súbditos se convirtieron en ciudadanos de una organización política basada en una única lengua y cultura. Con el fin de acelerar la consolidación del uso de una sola lengua se prohibieron las demás lenguas en la vida pública y se persiguió su uso en la vida privada. La enseñanza fue un gran vehículo para el proceso de la implementación de una lengua nacional, al mismo tiempo que fueron ridiculizadas algunas lenguas regionales mediante calificaciones despectivas como sucedió con el término *patois*¹²⁴.

Desde mediados del siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX en la mayoría de los Estados modernos se instauraron sistemas monolingües. Los Estados recurrieron a políticas de asimilación sobre la población lingüísticamente diferente, causando con ello un impacto negativo sobre la conservación de las lenguas autóctonas y minoritarias. Sin embargo, los movimientos inmigratorios y la exigencia de las minorías lingüísticas por normalizar su lengua produjeron un cambio en el escenario monolingüe de los Estados¹²⁵.

Muchos de los conflictos étnicos surgidos a lo largo de la Historia han tenido raíces lingüísticas. Esta problemática llevó a la comunidad internacional a establecer sistemas de protección de las minorías lingüísticas. El primero fue creado, bajo los

¹²³ John, STUART MILL, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, cit., p. 311.

¹²⁴ Juan Antonio, OBIETA CHALBAUD de, *El Derecho humano de la autodeterminación de los Pueblos*, cit., pp. 22 y 24. El patois es un dialecto utilizado por algunas minorías ubicadas en las zonas rurales de Francia, Bélgica, Italia, Suiza y en algunas regiones de Canadá. Sin embargo, este dialecto es generalmente ridiculizado: “*Il s’exprimait dans un incroyable patois. C’est du patois*”. Dictionnaire de l’Académie française. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.academie-francaise.fr/dictionnaire/index.html>. [Consulta: 5 marzo 2011]

¹²⁵ El término normalización lingüística es un concepto en la sociolingüística y en la planeación lingüística, y significa normalizar o convertir algo en normal, por consiguiente, conlleva a reconocer la existencia de una anomalía que debe ser superada. Esta anomalía consiste en que una lengua encuentra limitaciones externas para desarrollar todas sus funciones sociales, quedando recluida a las básicas y primarias. Ramón, D’ANDRÉS DÍAZ, “Los Procesos de Normalización Social de las Lenguas”, José Manuel, *Estudios sobre el Estatuto Jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006, p. 197.

auspicios de la Sociedad de Naciones a través de tratados bilaterales que incluían cláusulas para la protección de la lengua, los mismos que se implementaron para salvaguardar la libertad religiosa.

En Europa, durante el período de entreguerras hubo un avance significativo en el reconocimiento de los derechos de las minorías lingüísticas, especialmente en países como Finlandia, Irlanda o Suiza. En el caso de Finlandia, el gobierno reconoció derechos lingüísticos y para ello aprobó dos leyes en 1922: la Ley de la Lengua y la Ley del conocimiento de Lenguas requerido por los funcionarios. De acuerdo con la primera ley, el país fue dividido en distritos administrativos homogéneamente lingüísticos, llamados municipalidades que fueron considerados monolingües cuando la minoría que hablaba una lengua distinta a la nacional constituía menos del diez por ciento de la población y, por el contrario, bilingües si ese porcentaje era superior. En 1939 la Ley declaró que las ciudades de Helsinki, Turku y Vasaa fueran consideradas bilingües independientemente del porcentaje¹²⁶.

En el caso de Irlanda, una vez lograda su independencia, en la Constitución de 1922 se estableció el idioma irlandés como lengua nacional y se instituyeron medidas especiales para su protección y su desarrollo. Por su parte, Suiza reconoció el alemán, el francés y el italiano como lenguas oficiales y declaró constitucionalmente el reto-romano o romanche como lengua nacional¹²⁷.

Durante las dos primeras décadas del siglo XX ciertos dialectos fueron tomados en cuenta en algunos Estados. Por ejemplo, se fijaron las normas ortográficas del dialecto piamontés utilizado por los habitantes de Piamonte, región en el noreste de Italia¹²⁸. Sin embargo, a mediados de los años treinta con la instauración de las

¹²⁶ Santiago, PETSCHEN VERDAGUER, *Las Minorías Lingüísticas de Europa Occidental: Documentos (1492-1989)*, cit., p. 56.

¹²⁷ *Ídem*, p. 54.

¹²⁸ *Ídem*, pp. 55-57. La lengua se va transformando lo mismo que la cultura. El significado de lengua y su dinamismo son circunstanciales, coyunturales y contingentes debido a que, por un lado, las colectividades se relacionan con otras y, por otro, a causa del cambio de las condiciones. Por ejemplo, el desplazamiento, la conquista o la pérdida de territorio pueden afectar la vida cotidiana. Al transformarse la lengua aparecen los dialectos, con el tiempo éstos se transforman en lengua y en este momento, de acuerdo con De Obieta, aparece otra etnia. Es por ello que este autor sostiene que cada lengua es una nación. No obstante, para De Obieta no existe un momento determinante donde el dialecto pasa a ser lengua. Ante ello, Stephen May mantiene que la diferencia entre la lengua y dialecto es una cuestión política más que una cuestión lingüística. Valga el ejemplo del noruego que fue un dialecto del danés

dictaduras militares en algunos Estados europeos, como Italia y España, los avances con respecto a la protección de algunas lenguas sufrieron un gran retroceso. En Italia la zona más reprimida fue Tirol del Sur, territorio antiguo del Imperio Austro-Húngaro que fue cedido a Italia tras la Primera Guerra Mundial y en el que se prohibió el idioma alemán, italianizándose las escuelas e incluso el propio nombre de la región se rebautizó con el nombre de Alto Adigio¹²⁹.

En España después de la Guerra Civil de 1936 las lenguas regionales fueron perseguidas y se impuso la lengua castellana como lengua oficial en todos los niveles de la vida social, política, económica y cultural. En Austria, sin existir un régimen dictatorial, en 1921, en la región de Burgenland la lengua húngara reconocida hasta ese año como lengua oficial dejó de serlo¹³⁰.

Las Naciones Unidas prestaron poca atención a la problemática de la lengua y, en general, a la situación de las minorías nacionales durante los primeros años de su existencia. No obstante, a finales del siglo XX con los conflictos étnicos, muchos de ellos con raíces lingüísticas, tanto las Naciones Unidas como las diferentes instituciones europeas manifestaron un mayor interés por la diversidad lingüística.

Si bien la comunidad internacional se ha preocupado por la diversidad lingüística y la protección de las minorías lingüísticas, en la actualidad, en el ordenamiento internacional no existe un instrumento específico que reconozca los derechos lingüísticos. Ante esta situación, Fernández Liesa afirma que a partir de la interpretación tanto del Artículo 27 del PIDCP como de la Declaración sobre los

hasta que Noruega consiguió su independencia de Suecia en 1905. Juan Antonio, OBIETA CHALBAUD de, *El Derecho humano de la autodeterminación de los Pueblos*, cit., p. 39. Stephen, MAY, "Misconceiving Minority Language Rights: Implementations for Liberal Political Theory", Will, KYMLICKA y Alan, PATTEN, *Language Rights and Political Theory*, cit., p. 128. En el Seminario sobre la Sociedad multinacional que tuvo lugar en 1965 en Liubliana, Yugoslavia, se mencionó que había que distinguir entre los idiomas no desarrollados por carecer de tradición escrita o alfabeto -idiomas distintos- y los dialectos de los idiomas. En esta reunión se dijo que por razones financieras no era deseable conceder a todas las variaciones locales o a todos los dialectos la misma atención que exigen los principales grupos lingüísticos. Francesco, CAPOTORTI, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, cit., p. 41, párrafo 229.

¹²⁹ Santiago, PETSCHEN VERDAGUER, *Las Minorías Lingüísticas de Europa Occidental: Documentos (1492-1989)*, cit., p. 59.

¹³⁰ *Ídem*, p. 57.

Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas y Lingüísticas de 1992 existe en el Derecho internacional un núcleo duro de derechos lingüísticos¹³¹.

Por su parte en el ámbito europeo se aprobaron dos mecanismos. El primero, la CELRM que es el único instrumento de carácter jurídico que protege la lengua como parte del patrimonio cultural de Europa. El segundo instrumento, el CMPMN que si bien se refiere a la protección de las minorías nacionales contiene algunas disposiciones para la protección de la lengua como parte de su identidad, tal y como se establece en el artículo 5. Para tal propósito se contemplan dos tipos de artículos. Por un lado, artículos que obligan a los Estados a establecer medidas que permitan la utilización de algunas lenguas tanto en los asuntos privados como públicos (artículos 10 y 11). Y por otro, artículos que establecen la posibilidad de recibir la educación en una lengua minoritaria así como de aprenderla (artículos 12, 13 y 14).

1.2.1.3.- Nacionalidad jurídica o ciudadanía del Estado de residencia

Cuando se estudia el tema de la nacionalidad en la cuestión de las minorías nacionales se aborda a partir de dos corrientes teóricas, las que podríamos llamar concepción francesa y concepción alemana. La primera es el resultado de las ideas heredadas de la Revolución Francesa, en la que la nacionalidad se entiende como el vínculo jurídico-político entre el individuo y la institución política-cívica que es el Estado¹³². Para la concepción alemana la nacionalidad se relaciona con la existencia un grupo (nación) cuyos miembros comparten la misma cultura, historia, lengua, y que constituyen un grupo étnico. Alrededor de este grupo nacional o nación se construye un pensamiento político para fundar un tipo de nación-Estado. Esto es, la nación es la base sobre la cual se edifica el Estado y no la ciudadanía, como en el caso de la concepción francesa¹³³. Alemania, la antigua Unión Soviética o Hungría son Estados edificados bajo la concepción alemana.

¹³¹ Carlos, FERNÁNDEZ LIESA, “La protección de las minorías en el Derecho Internacional general. Análisis de la evolución y del Estatuto Jurídico Internacional”, Fernando, MARINO MENENDEZ, VV. AA., *La protección Internacional de las Minorías*, cit., pp. 231 y 238.

¹³² Renan sostuvo que “*la nación es (...) un plebiscito de todos los días*”, dando a entender que la *nación* se conforma de ciudadanos vinculados mediante la identidad política y no por identidad de tipo étnico-cultural. Ernest, RENAN, E., *¿Qué es la Nación?*, Elevación, Buenos Aires, 1947, p. 40.

¹³³ Florence, BENOÎT-ROHMER, *La question minoritaire en Europe*, Textes et commentaire, Conseil de l’Europe, Alemania, 1996, p. 15. Joseph, MARKO, “Minority Protection through jurisprudence in Comparative Perspective: An Introduction”, *European Integration*, Vol. (25) 3, 2003, pp. 176-177. Antes de la conformación de los Estados-nación el sistema político tenía diferentes formas, una de ellas era el sistema de vínculos entre un poder territorial y los habitantes de ese territorio. El sistema

En esta sección abordaremos el criterio de la nacionalidad de las personas pertenecientes a las minorías nacionales a partir del vínculo jurídico-político entre los individuos y el Estado¹³⁴.

Actualmente la nacionalidad cumple dos funciones, una en el ámbito interno y otra en el plano internacional. En el ámbito interno los Estados establecen criterios para otorgar la nacionalidad a los individuos como son el nacimiento, el tiempo de residencia, el conocimiento de la lengua, juramento de lealtad y suficiencia económica.

estaba organizado en pequeñas regiones autónomas encabezadas por un poder local y constituido en reino o principado. Estas pequeñas regiones nunca determinaron por sí mismas un modelo de gobierno o identidad política. Según Habermas, estas formaciones pre-políticas contaban con una identidad nacional basada en los vínculos culturales, abarcando los aspectos de descendencia, históricos, tradicionales, costumbres e idioma. Agrupaciones de individuos que no estaban integradas políticamente bajo una forma estatal de organización. Jürgen, HABERMAS, *Factibilidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, trad. Manuel Jiménez, Trotta, Madrid, 1998, p. 622. Para Kymlicka el término de nación en su sentido sociológico se refiere a una comunidad histórica ubicada en un territorio o una tierra natal determinada que comparte una lengua y cultura. Will, KYMLICKA, *Ciudadanía Multicultural*, cit., pp. 25-26. La bibliografía sobre nacionalismo, nación y Estado es extensa. Uno de los autores más relevantes sobre estos temas es Gellner que desarrolla su teoría en las siguientes obras: Ernest, GELLNER, *Cultura, identidad y política. Cultura, identidad y política: el nacionalismo y los nuevos cambios sociales*, trad. Alberto L. Bixio, Gedisa, Barcelona, 1993. Ernest, GELLNER, *Encuentros con el nacionalismo*, trad. Carlos Rodríguez Braun, Alianza editorial, Madrid, 1995. Ernest, GELLNER, *Naciones y nacionalismo*, trad. Javier Setó, Alianza editorial, Madrid, 1998. Ernest, GELLNER, *Nacionalismo*, trad. Ferran Meler, Ediciones Destino, Barcelona, 1998. Sobre las obras de Habermas relacionadas a este tema, vid.: Jürgen, HABERMAS, *Más allá del estado nacional*, trad. Manuel Jiménez, Trotta Madrid, 1997. Jürgen, HABERMAS, *Identidades nacionales y posnacionales*, trad. Manuel Jiménez Tecnos, Madrid, 1998. Jürgen, HABERMAS, *La constelación posnacional*, trad. Pere Fabra Paidós, Barcelona, 2000.

¹³⁴ Con la construcción del Estado apareció la noción de ciudadanía. En la teoría política liberal el concepto de ciudadanía se desarrolló sobre el concepto de igualdad y homogeneidad de los individuos, es decir, los individuos como integrantes de una organización política unidos por un origen étnico común, una religión, una lengua y una cultura nacional, a quienes se consideró nacionales de esa identidad política, distinguiéndolos de los “otros”, los extranjeros. A partir de esta idea fue identificada la ciudadanía con la nacionalidad. Debido a la complejidad sobre el tema de la ciudadanía existen varios enfoques para su estudio. Por un lado, algunos autores como Marshall se refieren a la ciudadanía integrada entendida a partir de la relación jurídica del individuo frente al Estado, que establece un derecho para que éste participe directamente en la política. Por otro, la ciudadanía multicultural a la cual se refiere Kymlicka, proponiendo la redefinición de este término y una nueva relación entre el Estado y los grupos sociales marginados y las minorías nacionales mediante el reconocimiento derechos específicos de grupo. Por último, los estudios de Michael Walzer y Charles Taylor que se centran en la justicia, igualdad e identidad y su relación con el término de ciudadanía en una sociedad compleja. En la doctrina española, Fariñas se refiere a la *ciudadanía fragmentada* en contraposición con el concepto de ciudadanía desde una función integradora social, jurídica y políticamente de los individuos como parte de una sociedad homogénea. La autora propone la construcción de un concepto de ciudadanía fragmentada, tomando en cuenta las diferencias jurídicas y políticas de los grupos que componen la sociedad y, considerando articular la igualdad formal del individuo con el reconocimiento de circunstancias especiales que se encuentran presentes en ciertos grupos diferenciados. En ocasiones estas circunstancias especiales impiden la realización de los derechos de igual forma como se efectúa con el resto de la población. Michael, WALZER, *The Spheres of Justice. A defence of Pluralism and Equality*, Basic Books, Nueva York, 1983. Thomas H. MARSALL, *Class, Citizenship and Social Development*, Anchor, Nueva York 1950. Charles, TAYLOR, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, trad. Mónica Utrilla de Neira, FCE, México, 1993. Will, KYMLICKA, *Ciudadanía Multicultural*, cit., María José, FARIÑAS DULCE, *Globalización, Ciudadanía y Derechos Humanos*, Dykinson, Madrid, 2000, pp. 36-38.

Estos criterios son dinámicos y responden a un contexto económico-político determinado, siendo adicionalmente una facultad fundamental de la soberanía de cada Estado¹³⁵. Del anterior planteamiento se deduce que los Estados son quienes determinan a quién y cómo se otorga la nacionalidad. La segunda función se establece en el espacio del Derecho internacional, por una parte, la nacionalidad vincula a un individuo con un Estado, a fin de que el Estado sujeto del Derecho internacional pueda ejercer su jurisdicción para protegerlo fuera del ámbito nacional¹³⁶. Por otra parte, el Derecho internacional vela para que los individuos posean una nacionalidad¹³⁷.

En el contexto general el derecho a la nacionalidad se refiere al derecho que tiene cada ser humano de estar provisto de una nacionalidad, según el artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “*toda persona tiene derecho a una*

¹³⁵ Ricard, ZAPATA-BARRERO, “La ciudadanía en contextos de multiculturalidad: procesos de cambios de paradigmas”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Universidad de Granada, Núm. 37, 2003, pp. 185-187.

¹³⁶ La nacionalidad en el ámbito interno es una competencia exclusiva del Estado y es un principio confirmado en el Derecho internacional en el artículo 1º de la Convención de La Haya de 1930 sobre Ciertas Cuestiones Relativas al Conflicto de leyes de Nacionalidad, y en cuyo artículo 1 señala: “*Es discreción de cada estado determinar, bajo su propia legislación, quienes son sus ciudadanos. Esta legislación será reconocida por otros Estados en la medida que sea compatible con las Convenciones Internacionales y la Práctica Internacional, y con los principios de derecho generalmente reconocidos con respecto a la nacionalidad*”. En los dictámenes del CPJI sobre la adquisición de la nacionalidad se confirma tal principio tanto en su dictamen sobre la nacionalidad polaca (emitido el 15 de septiembre de 1923) como en su Opinión Consultiva sobre los Decretos de Nacionalidad de Túnez y Marruecos de 1923. COUR PERMANENT DE JUSTICE INTERNATIONALE, *Acquisition de la Nationalité Polonaise*, Series B, No. 7. *Decrets de nationalite promulgues en Tunisie et au Maroc*, Serie B/B 04. Los dos documentos están disponibles en la siguiente dirección electrónica:

http://www.icj-cij.org/pcij/serie_B/B_07/01_Acquisition_de_la_nationalite_polonaise_Avis_consultatif.pdf
http://www.icj-cij.org/pcij/serie_B/B_04/Decrets_de_nationalite_promulgues_en_Tunisie_et_au_Maroc_Avis_consultatif_1.pdf

[Consulta: 5 marzo 2011]. En 1955, en el caso *Nottebohm* la Corte Internacional de Justicia reconoció la libertad de los Estados para establecer los requisitos que otorgan la nacionalidad a un individuo. Sin embargo, también insistió en que debía existir una conexión para que el individuo pueda internacionalmente ser considerado nacional y, en consecuencia, gozar de la protección diplomática. La Corte mencionó, en su fallo, un *vínculo genuino efectivo* entre el individuo y el Estado que se manifiesta mediante factores tales como el nacimiento, la residencia y la transmisión hereditaria. El principio de la competencia exclusiva sigue vigente y fue incorporado en el artículo 3 del Convenio Europeo sobre la Nacionalidad de 6 de noviembre 1997: 1. *Cada Estado determinará bajo su propia ley quiénes son sus nacionales*. 2. *Esta ley será aceptada por otros Estados, de acuerdo con las convenciones internacionales, costumbre internacional y los principios generales del derecho respecto a la nacionalidad*. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/166.htm>. [Consulta: 5 marzo 2011].

¹³⁷ El tema de la nacionalidad se complica aún más en la secesión de los Estados. Uno de los casos más recientes fue la secesión de Estonia de la antigua Unión Soviética, en el que la comunidad internacional se vio obligada a tomar medidas, entre ellas, la elaboración de mecanismos políticos para evitar los casos de apatridia y conflictos internacionales. Sin embargo, pese a los conflictos generados y el interés de los Estados, hoy en día no se ha alcanzado ningún acuerdo sobre el derecho a la nacionalidad con relación a la sucesión de los Estados. Vaclav, MIKULKA, *Tercer Informe sobre la Nacionalidad en relación con la sucesión de Estados*, Comisión de Derecho Internacional, A/CN.4/480, 27 de febrero 1997. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:
http://untreaty.un.org/ilc/guide/3_4.htm. [Consulta: 5 marzo 2011]

nacionalidad (...) a nadie se le privará arbitrariamente de su nacionalidad". En consecuencia, se afirma que la nacionalidad es un derecho humano que proporciona al individuo la protección de un Estado y la protección del Derecho internacional¹³⁸.

Si bien es cierto que el derecho a la nacionalidad se contempla en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en algunas otras convenciones como son el PIDCP en su artículo 24.3, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial en el artículo 5.d.iii y en la Convención de los Derechos del Niño en el artículo 7.1., este derecho no integra el núcleo duro de los derechos humanos en tanto que expresión jurídica de una convicción jurídica universal¹³⁹. Sin embargo, hay autores que sostienen el reconocimiento pleno del derecho a la nacionalidad¹⁴⁰.

¹³⁸ Según Schram, el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que establece el derecho a una nacionalidad a toda persona fue elaborado en un contexto ante y post-guerra. Etapa en la que varios Estados desnacionalizaron a un gran número de sus nacionales por razones políticas. El caso de la antigua Unión Soviética fue un ejemplo. Este Estado negó la nacionalidad a más de dos millones de personas opuestas al régimen bolchevique entre 1924 y 1925. En 1938, se presentó otro caso cuando Italia desnacionalizó a una parte de su población por cuestiones raciales, mediante el Decreto Núm. 1727 de 17 de diciembre. Posteriormente, en 1941, Alemania a través de la Ley de Ciudadanía hizo lo mismo. Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, las desnacionalizaciones masivas hicieron acto de presencia una vez más; en esta ocasión Checoslovaquia negó la nacionalidad a las personas de origen alemán y húngaro mediante el decreto presidencial de 2 de agosto de 1945. En Polonia se desnacionalizó a través de la Ley del 6 de mayo de 1945 y Yugoslavia aplicó la Ley de 1 de julio de 1948 que negó la nacionalidad a individuos de origen alemán. A raíz de esta problemática, según Schram, el artículo 15 debe ser interpretado como un mecanismo para evitar la apatridia y no como el reconocimiento al derecho a una nacionalidad de todo ser humano. Es por estas razones que las Naciones Unidas han adoptado varios instrumentos destinados a evitar la apatridia, entre los que encontramos la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, el artículo 24.3 del PIDCP de 1966 y el artículo 7 de la Convención de los Derechos del Niño de 1989. Gunnar, G., SCHRAM, "Article 15", Asbjorn, EIDE (ed.), *The Universal Declaration of human Rights. A Commentary*, Scandinavian University Press, Oslo, 1992, pp. 231-232.

¹³⁹ Juan Antonio, CARRILLO, SALCEDO, *Soberanía del Estado y Derecho Humanos en Derecho Internacional contemporáneo*, cit., p. 105. En el sistema interamericano existen dos mecanismos que reconocen el derecho a la nacionalidad, por un lado, el artículo 19 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 que establece: *"Toda persona tiene derecho a la nacionalidad que legalmente le corresponda y el de cambiarla, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela."* Y por otro lado, el Artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) de 1969 que dice: *1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra. 3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.* Este artículo permitió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminar que la nacionalidad es un derecho humano fundamental, tal y como lo dictaminó en la Opinión Consultiva del 19 de enero de 1984. CORTE INTERAMERICA DE DERECHOS HUMANOS, *Opinión Consultiva OC-4/84*, 19 de enero de 1984. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_esp.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]. En el sistema europeo, si bien no se menciona ese derecho en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, en el Convenio Europeo sobre nacionalidad se reconoce ese derecho en el artículo 4, estableciendo que las reglas sobre nacionalidad de cada Estado Parte estarán basadas en los siguientes principios: cada individuo tiene derecho a una nacionalidad, la apatridia será evitada y nadie será privado arbitrariamente

En el Derecho internacional sigue rigiendo el principio de la competencia exclusiva del Estado para conceder la nacionalidad. No obstante, el Derecho internacional no puede permanecer pasivo ante la pérdida y la negación de la nacionalidad por parte de los Estados a determinados individuos.

El vínculo entre el fenómeno de las minorías nacionales y el derecho a la nacionalidad siempre genera grandes polémicas. En algunos instrumentos internacionales sobre la protección de las minorías nacionales no se requiere de la nacionalidad para ser reconocido como miembro de estos grupos, tal y como insistió el CmtéDH en su opinión sobre el artículo 27 del PIDCP expuesta en la Observación General número 23¹⁴¹, específicamente en los puntos 5.1 y 5.2:

“5.1. Según los términos del artículo 27, las personas sujetas a protección son las pertenecientes a un grupo de minoría y que comparten en común una cultura, una religión y un idioma. De esos términos se desprende también que para la protección de esas personas no es indispensable que sean ciudadanos del Estado Parte en el que viven o se encuentran (...) todo Estado Parte se compromete a garantizar a todas las personas que se encuentran en su territorio y están sujetas a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, excepto los derechos aplicables exclusivamente a los nacionales, por ejemplo (...) el artículo 25”.

5.2. El artículo 27 reconoce derechos a las personas pertenecientes a las minorías que "existan" en un determinado Estado Parte (...) Así como no necesitan ser nacionales ni ciudadanos, tampoco necesitan ser residentes permanentes”.

La razón por la cual los tratados relacionados con la protección de los derechos de las minorías nacionales no incluyen la exigencia de la nacionalidad se debe a que son tratados de derechos humanos, por consiguiente, el requisito es ser un “ser humano”. Pero en la práctica, esta cuestión es confusa. En primer lugar, porque los Estados imponen la nacionalidad y demandan un tiempo prolongado de residencia en su territorio como criterios para ser considerados miembros de minorías nacionales y

de su nacionalidad. COUNCIL OF EUROPE, *European Convention on Nationality*, 6 noviembre 1997. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/166.htm> [Consulta: 5 marzo 2011].

¹⁴⁰ Björn, ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, cit., p. 175.

¹⁴¹ NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos Humanos, *Observación General Núm. 23, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 27 - Derecho de las minorías*, 50º período de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7 at 183 (1994). Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Shrc-gencomments.html>. [Consulta: 5 marzo 2011]

obtener los derechos que de ello se derivan¹⁴². Esto se debe a que los Estados desean excluir a los refugiados, trabajadores temporales e inmigrantes de su protección como minorías nacionales. En segundo lugar, porque los instrumentos como el CMPMN del Consejo de Europa no establecen la nacionalidad como requisito para ser considerado miembro de una minoría nacional. Sin embargo, este tratado contiene algunos artículos donde la nacionalidad es relevante para que el Estado cumpla las obligaciones que el convenio dispone. Por ejemplo, el artículo 15 relacionado con la participación efectiva de las minorías nacionales en la vida política, económica y social.

Este tema se complica aún más cuando el órgano encargado de dar seguimiento al cumplimiento del CMPMN emite opiniones diferentes en cada situación. En el caso de Estonia y Croacia el CC del CMPMN señaló que no era necesaria la nacionalidad para obtener la protección del tratado¹⁴³. En la misma dirección fue emitida su opinión con respecto al cumplimiento del tratado por parte del gobierno suizo:

“28. In its first Opinion, the Advisory Committee encouraged the authorities to consider the inclusion of persons belonging to other groups, including non-citizens as appropriate, in the application of the Framework Convention on an article-by-article basis.

29. As the Government pointed out in the State Report, this has in fact been partially achieved in Switzerland. Mindful that the declaration remains very strict in that it literally excludes all foreigners from any protection, the Advisory Committee notes with satisfaction that the authorities accept that certain rights, such as those enshrined in Articles 8, 9(1) and 10(1) of the Framework Convention, are guaranteed as a minimum to non-citizens who are not regarded as belonging to national minorities within the meaning of the Swiss declaration”¹⁴⁴.

En otra ocasión el mismo organismo sostuvo que para obtener una protección más completa las personas pertenecientes a minorías nacionales deberían contar con la

¹⁴² Gaetano, PENTASSUGLIA, *Minorities in International Law. An introductory study*. cit., pp. 58-59.

¹⁴³ Estonia impuso, a principios de los años noventa, los criterios de la ciudadanía y temporalidad para ser reconocido como miembro de una minoría nacional y de esa manera acceder a la protección del CMPMN. Lo mismo sucedió en el caso de Croacia. No obstante, el Comité Consultivo instó a los Estados a proteger bajo el CMPMN a aquellas personas que reunieran los criterios para ser consideradas miembros de una minoría nacional, pese a no cumplir con el requisito de la nacionalidad impuesto por los Estados. COUNCIL OF EUROPE, *Opinion on Estonia*, ACFC/INF/OP/I/ (2002)005, párrafos 13-20. La opinión con relación a Estonia puede ser consultada en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Estonia_en.pdf [Consulta: 5 marzo 2011].

¹⁴⁴ COUNCIL OF EUROPE, *Opinion on Switzerland*, ACFC/OP/II(2008)002, 29 febrero 2008. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Switzerland_en.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]

nacionalidad del Estado, según lo confirman los comentarios vertidos en los informes con respecto a Alemania e Italia¹⁴⁵.

En el 2008, el CC en su informe acerca del CMPMN y en relación con la cuestión de la nacionalidad de las minorías nacionales sostuvo lo siguiente:

“101. Although it is legitimate to impose certain restrictions on non-citizens concerning their right to vote and to be elected, such restrictions should not be applied more widely than is necessary. While citizenship requirements can be applied in relation to parliamentary elections, State Parties are encouraged to provide non-citizens belonging to national minorities with a possibility to vote and to stand as candidates in local elections and governing boards of cultural autonomies. Citizenship should not be a condition for persons belonging to national minorities to join trade unions and other civil society associations. This is particularly important in State Parties where citizenship policy has been in a state of flux.”¹⁴⁶

A pesar de los planteamientos anteriores, desde nuestro punto de vista, el criterio de la nacionalidad debe ser una exigencia y un criterio fundamental para que un Estado otorgue un mayor grado de protección a las personas pertenecientes a minorías nacionales y, al mismo tiempo, se pueda exigir que garantice la participación efectiva de estas personas en la vida política, económica y social.

1.2.1.4.- Temporalidad de la presencia en el territorio del Estado

Los instrumentos internacionales sobre la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales no imponen el criterio de la presencia en un territorio determinado durante un periodo de tiempo. No obstante, algunos documentos, como la Resolución 1201 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en el punto b, sí lo reclaman. Otros instrumentos, como el CMPMN, no indican nada al

¹⁴⁵ El Consejo Consultivo opinó en el caso de Alemania que la carencia de la ciudadanía podía constituir un obstáculo verdadero para una integración más completa, incluso para la participación en la vida política. ACFC/INF/OP/I (2002)008, párr. 40. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Germany_en.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]. En el caso de Italia, el Consejo Consultivo señaló que las autoridades italianas deberían asegurar la aplicación justa y no discriminatoria de la legislación para la obtención de la ciudadanía, en especial para la minoría romaní. ACFC/INF/OP/I (2002)007, p. 26. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Italy_en.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011].

¹⁴⁶ COUNCIL OF EUROPE, *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs*, ACFC/31DOC(2008)001, 27 febrero 2008. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_CommentaryParticipation_en.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]

respecto pero el artículo 14.2 anota que: “(...) *las zonas geográficamente habitadas tradicionalmente (...)*” y, más adelante, en el artículo 16 indica que: “*Las Partes se abstendrán de tomar medidas que, al modificar las proporciones de la población en zonas geográficas habitadas por personas pertenecientes a minorías nacionales (...)*”, con lo cual se interpreta que las minorías nacionales son grupos que habitan áreas desde hace un tiempo considerable.

Ya a inicios del siglo XX, la Corte Permanente de Justicia Internacional (en adelante CPJI) de la Sociedad de Naciones mencionó la temporalidad en el asunto Grecia-Bulgaria de 1930, pero sin precisar el periodo de tiempo:

*“(...) a group of persons living in a given country or locality, having a race, religion, language and traditions of their own, and united by the identity of such race, religion, language and traditions in a sentiment of solidarity, with a view to preserving their tradition, maintaining their children in accordance with the spirit and traditions of their race and mutually assisting one another”*¹⁴⁷.

La temporalidad de residencia es quizás el componente más difícil y controvertido de la definición de minoría nacional. Pese a esto, es uno de los criterios que los Estados emplean para excluir a otros grupos que podrían ser considerados minorías (recientes) como los trabajadores inmigrantes, refugiados y cualquier otro estatus de extranjero¹⁴⁸. La pregunta que surge de este criterio es ¿cuánto tiempo se necesita para cumplir esta exigencia? El Derecho internacional no proporciona ninguna respuesta y abre la puerta a la discrecionalidad para que los Estados sean los que establezcan el periodo de tiempo. Por ejemplo, la Ley húngara LXXVIII *sobre los derechos de las minorías nacionales y étnicas* de 1993 en el artículo 1.2 impone un período de tiempo de un siglo en su territorio para que pueda considerarse la presencia de una minoría nacional. En el caso de la Ley sobre minorías nacionales de Polonia en

¹⁴⁷ La consulta se refiere a la protección de las minorías en el Convenio greco-búlgaro del 27 de noviembre de 1919. COUR PERMANENT DE JUSTICE INTERNATIONALE, *Question des Communautés Gréco-Bulgares*, Série B No. 17, 31 julio 1931, p. 33. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

http://www.icj-cij.org/pcij/serie_B/B_17/01_Communautes_greco-bulgares_Avis_consultatif.pdf

[Consulta: 5 marzo 2011]

¹⁴⁸ Lerner argumenta que si bien los inmigrantes deben ser considerados como un grupo diferenciado con respecto a las minorías nacionales, éstos cumplen con ciertas características propias de aquéllas colectividades, tales como la religión, la lengua y la cultura. Dichos elementos contribuyen a su cohesión como colectividad diferenciada con relación al resto de la población de un Estado, que a través del tiempo llegarán a constituir minorías reales. Natan, LERNER, “The evolution of minority rights in International Law”, Catherine, BRÖLMANN (ed.), *Peoples and minorities in International Law*, Kluwer, Países Bajos, 1993, p. 81.

el artículo 2.1.5, en vigor desde mayo de 2005, se establece que para ser considerado como minoría nacional un grupo debe demostrar haber estado asentado en el territorio por lo menos cien años.

El criterio de la temporalidad de la presencia en el territorio de un Estado origina un debate sobre la diferencia entre minorías antiguas y recientes. Packer sostiene que elaborar una diferencia entre estos dos grupos es una política discriminatoria, en primer lugar, porque los Estados deben garantizar la igualdad entre los ciudadanos, protegiendo los derechos religiosos, lingüísticos y culturales. En segundo lugar, porque los miembros de las minorías recientes han vivido un tiempo considerable en un Estado adquiriendo el derecho de mantener y desarrollar su identidad. Los inmigrantes que llevan décadas establecidos en un Estado han contribuido en términos materiales y morales al desarrollo de ese Estado¹⁴⁹.

Si bien es cierto que el criterio de la temporalidad de la presencia en un territorio es controvertido dado que excluye a algunos grupos del disfrute de derechos como la autonomía o la participación en los asuntos políticos y económicos, la situación de las minorías recientes y antiguas no es equiparable, puesto que las necesidades de protección de ambos grupos son diferentes. Las minorías recientes, si tienen la nacionalidad jurídica del Estado de residencia, disfrutarán de los derechos establecidos en el ordenamiento nacional y de aquéllos otorgados en los instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos; de lo contrario, se verán protegidas en los derechos que su calidad migratoria les otorga tanto por parte del Estado como del Derecho internacional.

Además, a medida en que las minorías recientes vayan adquiriendo la nacionalidad del Estado de residencia, el criterio de la temporalidad será un criterio de menor utilidad¹⁵⁰.

¹⁴⁹ John, PACKER, "Problems in Defining Minorities", Deirdre, FOTTRELL (ed.), *Minority and Group Rights in the New Millennium*, cit., p. 265. André, LIEBICH, *Les minorités nationales en Europe Centrale et Orientale*, cit., p. 18.

¹⁵⁰ Eduardo J., RUIZ VIEYTEZ, "Minorías Europeas y Estado de Derecho", Isabel, GARCÍA RODRÍGUEZ (ed.), *Las Minorías de una sociedad democrática y pluricultural*, cit., p. 55.

1.2.2.- Elementos subjetivos

1.2.2.1.- Conciencia o identidad

Los criterios subjetivos de la definición de minoría nacional incluyen, primero, la conciencia o identidad del individuo que comprarte características étnicas, lingüísticas y culturales con otros individuos. En segundo lugar, el deseo colectivo expresado por el grupo de preservar dichas características.

La identidad ayuda a distinguir a un individuo entre los demás miembros de una comunidad, entre “nosotros” y “ellos”. De acuerdo con la teoría, la identidad puede ser descrita como un sistema de auto-descripciones sobre la base de una norma de pertenencia, consciente y fundada sobre oposiciones simbólicas¹⁵¹. Pero para hablar de “identidad” tenemos que referirnos al concepto de “identificación”. Mientras que la identidad describe el significado de pertenencia a un grupo, la identificación hace referencia al proceso mediante el cual la identidad es percibida por el individuo¹⁵². Hoy en día, la lengua se ha convertido en un instrumento de identificación colectiva y al mismo tiempo, es quizás el elemento marcador de identidad fácilmente visible en las relaciones sociales actuales¹⁵³.

La identidad individual se analiza desde su carácter dual porque se tiende a hacer una distinción entre la identidad privada o personal y la social. La primera se describe como la búsqueda de uno mismo para establecer lo genuino o lo auténtico del individuo *vis-à-vis* con un grupo de referencia. En tanto que la segunda representa la identificación y la pertenencia de un individuo a un grupo o a toda la humanidad¹⁵⁴. Por

¹⁵¹ Fidel, MOLINA DUQUE, “Educación, Multiculturalismo e identidad”, Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.oei.es/valores2/molina.htm>. [Consulta: 5 marzo 2011].

¹⁵² Richard H., BROWN, “Cultural Representation and State Formation: Discourses of Ethnicity, Nationality, and Political Community”, *Dialectical Anthropology*, Núm. 21, 1996, p. 266. Jürgen, HABERMAS, *On the Logic of Social Sciences*, MIT press, Cambridge, 1991.

¹⁵³ Ignasi, TERRADAS SOBORIT, “La Contradicción entre identidad vivida e identificación jurídica-política”, *Quaderns de L'Institut Català d'Antropolgia*, Núm. 20, 2004, p. 68. Para los teóricos, la lengua es un aspecto esencial de la identificación y en ocasiones el único. El acceso a nuestra lengua o a nuestra colectividad como identificación es indispensable para que podamos ser seres humanos completos. Charles, TAYLOR, *Acercar las soledades, Federalismo y nacionalismo en Canadá*, trad. María Jesús Marín, Tercera prensa-Hurugarren Prentsa, Donosti, 1999, p. 104.

¹⁵⁴ Karmela, LIEBKIND, “Ethnic Identity-Challenging the Boundaries of Social Psychology”, Glynis M, BREKWEEL, *Social Psychology of Identity and Self Concept*, Academic Press, Londres, 1992, pp. 208-209. Existen diferentes enfoques teóricos para el estudio y análisis de la identidad. Por ejemplo, el esencialista y el situacional o constructivista. El primer enfoque argumenta que la identidad es concebida como algo adquirido de manera natural por la herencia genealogía y cultural que es imperativo e inmutable. El legado cultural y los rasgos biológicos determinan indudablemente la identidad colectiva,

lo tanto, la identidad es una construcción sobre la base de un conjunto de valores, símbolos y aspectos de la herencia e historia (como la lengua y la religión) que marca fronteras entre los individuos o grupos que entran en contacto, estableciendo al mismo tiempo límites con respecto a otras identidades culturales¹⁵⁵. Por consiguiente, las corrientes teóricas sostienen que no existe la posibilidad de definir la identidad individual sin relacionarla con una identidad cultural.

La mayoría de los documentos que se han centrado en la problemática o en el desarrollo de una definición del concepto de “minoría nacional” o grupo minoritario aluden al criterio subjetivo. Así, en el sistema de la Sociedad de Naciones se presentaron situaciones que provocaron la discusión sobre este criterio. Sirva de ejemplo la situación de las minorías en las escuelas públicas en la Alta-Silesia en 1928 donde el Tribunal Permanente de Justicia Internacional (en adelante TPJI) indicó:

“(…) the right freely to declare according to his conscience and on his personal responsibility that he does or does not belong to a racial, linguistic or religious minority and to declare what is the language of a pupil or child for whose educational he is legally responsible; that these declaration must set out what their author regards as the true position in regard to the point in question and that the right freely to declare what is the language of a pupil or child, though comprising, when necessary, the exercise of some discretion in the appreciation of circumstances, does not constitute an unrestricted right to choose the language in which instruction is to be imparted (...) that, nevertheless, the declaration contemplated by Article 131 of the convention, and also the question whether a person does or does not belong to a racial, linguistic or religious minority, are subject to no

no es algo que los individuos elijan sino es otorgado mediante el nacimiento. En cambio, el enfoque situacional o constructivista defiende la existencia de una identidad construida socialmente, por lo tanto, no es estática sino es dinámica y manipulable. Esto es, la identidad se desarrolla mediante un proceso de negociación entre varios individuos, a través del cual “nosotros nos auto-presentamos” y deseamos que los “otros” nos acepten. En este proceso se requiere alcanzar un consenso sobre la base de quién y cómo “nosotros” somos con “los otros”. Esta corriente afirma que dicho consenso se concreta cuando los grupos de identidades negociadas reconocen al “otro” y buscan en él los elementos que los convalidan. Kristian, MYNTTI, “The beneficiaries of Autonomy Arrangements-With Special Reference to Indigenous people in General and Sami in Finland in Particular”, Markku, SUKSI (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, Kluwer Law International, La Haya, Países Bajos, 1998. Lauri, HANNIKAINEN, “The Status of Minorities, Indigenous People and Immigrant and Refugee Groups in Four Nordic States”, *Nordic Journal of International Law*, Núm. 65, 1996, pp. 1-71. Giovanni E., REYES, “Identidad y desarrollo: Reflexiones comparativas en países menos desarrollados, *Nueva Sociedad*, Núm. 158, 1998, pp. 173-184.

¹⁵⁵ “(…) el conjunto de repertorios culturales interiorizados (representaciones, valores, símbolos) a través de los cuales los actores sociales (individuales o colectivos) demarcan simbólicamente sus fronteras y se distinguen de los demás actores en una situación determinada, todo ello en contextos históricamente específicos y socialmente estructurados...”. Gilberto, GIMÉNEZ, “Identidades étnicas: estado de la cuestión” en *Los retos de la etnicidad en los Estados del Siglo XXI*, Ciesas-INI-Porrúa México, 2000, p. 28.

*verification, dispute, pressure or hindrance whatever on the part of the authorities”*¹⁵⁶.

Posteriormente, en la propuesta presentada en 1949 por el Secretario General de Naciones Unidas, Trygve Lie, quien señaló en el memorándum cuyo título fue *Definición y Clasificación de las minorías* lo siguiente:

*“Los miembros de una minoría (...) tienen el sentimiento de que constituyen un grupo o un sub-grupo nacional que difiere del elemento predominante”*¹⁵⁷.

Tanto en la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de Naciones Unidas como en el CMPMN está presente la cuestión de la elección individual de pertenecer o dejar de pertenecer¹⁵⁸. Así se asienta en el artículo 3.2 de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de Naciones Unidas, así como en el artículo 3.1 del CMPMN. Con ello se deja claro que la elección individual de pertenencia a un grupo es un acto de autonomía individual y una manifestación de la dignidad humana de cada persona, reconocida por la doctrina y por la jurisprudencia. Este elemento es importante, por un lado, porque evita la imposición de supuestos o calificativos que pueden ir en contra de la voluntad de la persona y; por otro, para su reconocimiento y protección por parte del Estado¹⁵⁹.

¹⁵⁶ El gobierno alemán presentó ante la CPJI una instancia concerniente a los derechos de las minorías en las escuelas públicas en la Alta-Silesia, según los artículos 74, 106 y 131 de la Convención germano-polaca. Estos artículos estaban relacionados con la libertad del individuo de declarar, según su conciencia y su responsabilidad, si pertenecía o no a una minoría racial, lingüística o religiosa, así como su elección de elegir la lengua de instrucción y la escuela de enseñanza. El gobierno alemán mantenía que el individuo tenía la libertad de declarar su pertenencia a una minoría y esa voluntad debería ser respetada por las autoridades. Por su parte, Polonia defendía la existencia del hecho, por ejemplo, basándose en la lengua hablada. COURT PERMANENT OF INTERNATIONAL JUSTICE, *Case Rights of Minorities in Upper Silesia (Minority Schools)*, serie A, Núm. 15, pp. 46-47. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

http://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_15/46_Droits_de_minorites_en_Haute_Silesie_Ecoles_minoritaires_Arret.pdf?PH_PSESSID=74a1ad6ac85c8e603e8bc6bafb1f24f9. [Consulta: 5 marzo 2011]

¹⁵⁷ Francesco, CAPOTORTI, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, cit., p. 13.

¹⁵⁸ “El hombre no es esclavo de su raza, ni de su lengua, ni de su religión, ni del curso de los ríos o de la dirección de las cadenas montañosas”. Ernest, RENAN, *¿Qué es la Nación?*, cit., p. 42.

¹⁵⁹ Björn, ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, cit., 2008, p. 189. Véase también Javier, LUCAS de, *Algunas reflexiones sobre la protección del derecho a la cultura de las personas y grupos vulnerables en el ámbito europeo*, Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales, 2001.

1.2.2.2.-Voluntad colectiva de supervivencia y desarrollo

La voluntad colectiva de supervivencia, según algunos autores, incluye tanto el deseo individual de pertenecer al grupo, con el cual se comparte una identidad cultural, como el sentimiento y la declaración de aceptación por parte del grupo. Esto sería en esencia un contrato social porque se basa en una negociación entre dos partes¹⁶⁰.

Ya en los documentos internacionales de la Sociedad de Naciones se mencionaba el tema de la voluntad colectiva. El TPJI emitió otra opinión consultiva concerniente a las comunidades greco-búlgaras del Convenio de 1919 entre Grecia y Bulgaria. En esta ocasión, el TPJI mencionó los criterios para definir a una comunidad¹⁶¹, entre los cuales incluyó la identidad compartida y el sentimiento de solidaridad, lo que podría ser interpretado como el deseo de mantener una unidad por compartir ciertas experiencias o situaciones¹⁶². De igual modo este criterio se incluyó en las definiciones elaboradas en las primeras décadas del desarrollo de las Naciones Unidas.

Las propuestas tanto de Capotorti como de Deschênes también aluden al criterio subjetivo. La primera señala: “(...) desde el momento que se habla de grupo con identidad propia, no puede haber identidad de un grupo como tal a través de la historia si sus componentes no tienen la voluntad de contribuir a preservarla”¹⁶³ y, el segundo:

¹⁶⁰ John, PACKER, “Problems in Defining Minorities”, Fottrell, DEIRDRE (ed.), *Minority and Group Rights in the New Millennium*, cit., p. 251-252. Para Koubi el sentimiento de pertenencia individual y colectiva a un grupo debe ser seguido de una “*declaración de pertenencia*”, indispensable para la continuidad de su existencia como minoría y que es la premisa de una designación. La declaración de pertenencia –según Koubi– es lo que proporcionará a la minoría reconocimiento jurídico para la protección de sus derechos. Geneviève, KOUBI, “L’entre deux des droit de l’homme et des droits des minorités: Un concept d’appartenance”, *Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme*, Núm. 18, 1994, pp. 188-193.

¹⁶¹ En esta ocasión la CPJI se refirió a “comunidad” tal y como se empleó en los artículos del Convenio pero se refería a una minoría: “(...) es la existencia de una colectividad de personas que habitan en un país o localidad dados, pertenecen a una raza, profesan una religión, haban un idioma y conservan tradiciones propias, y están además unidas por la identidad de esa raza, de esa lengua, de ese idioma y de esas tradiciones en un sentimiento de solidaridad para conservar sus tradiciones, mantener su culto, asegurar la instrucción y la educación de sus hijos (...)”. Francesco, CAPOTORTI, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, cit., p. 5.

¹⁶² COURT PERMANENT OF INTERNATIONAL JUSTICE, *Case Greco-Bulgarian “Communities”*, Serie B, Núm. 17. p. 19. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.icj-cij.org/pcij/serie_B/B_17/01_Communautes_greco-bulgares_Avis_consultatif.pdf. [Consulta: 16 febrero de 2010]

¹⁶³ Francesco, CAPOTORTI, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, cit., p. 12.

“un sentimiento de solidaridad, motivado, implícitamente, por un deseo colectivo de sobrevivencia y que tiende a la igualdad de hecho y de derecho con la mayoría”.

De igual manera, el elemento subjetivo siguió presente en las definiciones propuestas durante la década de los años noventa, especialmente en el seno del Consejo de Europa. Por ejemplo, la Propuesta de Convención sobre la protección de las minorías presentada por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho en 1991 dice que las minorías “(...) *están animadas por una voluntad de preservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su lengua*”¹⁶⁴. En la Recomendación 1201 de la Asamblea Parlamentaria de 1993 se establece que: “(...) *están animadas por una voluntad de preservar conjuntamente lo que constituye su identidad común (...)*”¹⁶⁵. Y por último, en la propuesta aportada por el Comité Director de Derechos Humanos en 1993, y pese a que no se alcanzó ningún consenso entre los participantes para aprobarla, se incluía la voluntad de los miembros de preservar su identidad común¹⁶⁶.

A pesar de que un número importante de las definiciones propuestas tanto por la academia como por los organismos internacionales incluyen los elementos subjetivos, existe un debate académico en torno a su significado y a su aporte a la delimitación de la definición. Un primer grupo se encuentra integrado por los autores que aseguran la poca relevancia de los elementos subjetivos en la definición, dada la complejidad de definir su significado teórico y la dificultad de ponerlos en la práctica, conduciendo a cuestionar seriamente la auténtica virtualidad de estos elementos al momento de analizar la mayoría de los casos¹⁶⁷, que en muchas ocasiones sólo causan inseguridad jurídica¹⁶⁸. Así mismo, cuestionan el mecanismo mediante el cual un individuo es

¹⁶⁴ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *proposal for a European Convention for the Protection of Minorities*, cit.

¹⁶⁵ “(...) *are motivated by a concern to preserve together that which constitutes their common identity, including their culture, their traditions, their religion or their language*”. PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, Recommendation 1201 (1993) *On an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights*.

¹⁶⁶ STEERING COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS, *Protection of national minorities: Final Activity Report of the CDDH to the Committee of Ministers*, Doc. CDDH (93), 8 de septiembre 1993.

¹⁶⁷ Ruiz Vieytes plantea la definición de minoría nacional a partir de una posición objetivista que consiste en entender que la identidad y la existencia de una minoría se justifica a partir de los elementos objetivos, independientemente del grado de conciencia del grupo. Eduardo, J. RUIZ VIEYTEZ, *Minorías, Inmigración y democracia en Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 237 y 240, ss.

¹⁶⁸ DEOP MADINABEITIA, Xabier, *La Protección de las Minorías Nacionales en el Consejo de Europa*, cit., p. 63. Díaz Pérez arguye que la definición de minoría únicamente puede entenderse en relación con el deseo de proteger jurídicamente a un grupo humano; por tanto, se encuentra funcionalmente orientada a ese objetivo de protección. Bajo este argumento, esta autora deja fuera al

aceptado como miembro del grupo y se demandan si existe una especie de “núcleo duro o indubitado” de la minoría al decidir acerca de la pertenencia o no de sus miembros. De existir este núcleo duro, plantearía situaciones de discriminación¹⁶⁹. Sobre esta cuestión, cada minoría nacional o grupo minoritario establece una serie de requisitos para poder ser considerado como un miembro de su grupo. Por ejemplo, en el caso del pueblo sami si algún individuo (que se autodefinía como sami) desea participar en el Parlamento Sami en Noruega, éste deberá inscribirse en el registro de votación donde cada persona advierte su deseo de pertenecer a ese pueblo. El criterio de la voluntad y el parentesco por parte del padre, la madre, los abuelos o bisabuelos o ser hijo de una persona que esté o haya estado inscrita en el registro electoral conforman los criterios necesarios, tal y como se estableció en el artículo 2.6 del Estatuto de autonomía (*Sami Act*) del pueblo sami en Noruega. El criterio del conocimiento de la lengua no se aplica en este caso debido a que la lengua sami casi llegó a desaparecer en algunas regiones¹⁷⁰.

Un segundo grupo de autores, entre ellos Pentassuglia, señala que los elementos subjetivos no son decisivos ni son criterios absolutos para definir a una minoría nacional sino que este concepto debería ser una combinación adecuada de los componentes objetivos y subjetivos¹⁷¹. La importancia de este criterio se funda en que permite

elemento subjetivo o inmaterial de la noción de minoría. Amelia, DÍAZ PÉREZ DE MADRID, *La protección de las Minorías en Derecho Internacional*, Universidad de Granada, Granada, 2004, p. 36.

¹⁶⁹ Eduardo, J. RUIZ VIEYTEZ, *Minorías, Inmigración y democracia en Europa*, cit., p. 256.

¹⁷⁰ Hung, BEACH, ‘The Sami of Lapland’, MINORITY RIGHTS GROUPS (ed.), *Polar Peoples: Self-Determination and Development*, MR publications, Londres, 1994, p. 160. Tanto en Finlandia como en Suecia la aceptación de una persona para formar parte del pueblo sami contempla el dominio de la lengua. La existencia de un “núcleo duro” en la decisión de la minoría sobre la pertenencia o no de sus miembros genera un problema complicada de resolver. Por ejemplo, a finales de la década los años ochenta, se presentó el caso de *Kitok c. Suecia* ante el CmtéDH. Kitok un individuo de etnia sami, sin ser reconocido jurídicamente como tal por la comunidad a pesar de haber realizado la petición de pertenencia y haber sido rechazada, demandó al Estado por permitir la división de los sami en dos categorías, lo plenos, con derecho a practicar las actividades tradicionales como la cría de reno, y los medio sami sin la garantía de dicho derecho. Esto a raíz de que en Suecia la comunidad sami tiene amplios poderes de gestión, especialmente en el tema de admisión de nuevos miembros. En este caso, a pesar de que se presentó una posible discriminación contra el demandante, el Derecho internacional de los Derechos Humanos debió conciliar dos intereses: el interés particular y el interés colectivo. Particularmente, en esta cuestión el Comité de Derechos Humanos primó el interés colectivo. Ante este conflicto de intereses en la protección de las minorías nacionales, Díaz Pérez elabora un análisis recurriendo a los casos presentados ante el Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 27 de PIDCP para identificar los intereses subyacentes en la relación jurídica, a saber, el interés general (Estado), el interés colectivo (grupo minoritario) y el interés particular (individuo). Amelia, DÍAZ PÉREZ DE MADRID, *La protección de las Minorías en Derecho Internacional*, cit. pp. 210-223. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Kitok v. Suecia*, Comunicación 197/1985, 27 de julio de 1988.

¹⁷¹ “And yet, self-identification should not be viewed as an absolute subjective parameter to the extent that this would imply the extension of minority entitlements to persons with an indeterminate membership” Gaetano, PENTASSUGLIA, *Minorities in international law. An introductory study*, cit., pp. 68 y 73. Bokotla es de la idea de una combinación tanto de los elementos objetivos como subjetivos y

conocer la expresión colectiva de un grupo dada la dificultad de medir la voluntad colectiva¹⁷². El criterio subjetivo legitima la construcción de un marco jurídico de protección puesto que no tendría sentido que el Estado reconociera la existencia de minorías nacionales para las que no existe ninguna demanda social; por lo tanto, el criterio subjetivo contribuye para que los derechos reconocidos a las minorías nacionales sean ejercidos¹⁷³. Así mismo, favorece la consolidación de la identidad de un grupo en un momento determinado¹⁷⁴. Por ejemplo, existen grupos que reúnen todos los criterios objetivos para ser considerados minorías nacionales (pueblo indígena o grupo minoritario) pero por diferentes razones de carácter político o histórico y decisión propia, éstos no expresan su deseo colectivo de supervivencia. Sin embargo, mediante este criterio subjetivo, en el caso de que cambien las circunstancias y estos grupos decidan lo contrario, podrán aspirar a la protección del Estado y del Derecho internacional como tales¹⁷⁵.

Está claro, sin embargo, que el debate sobre el significado de cada uno de los elementos discutidos y sobre la noción misma de “minoría nacional” no se encuentra

señala que la elección del individuo se fundamenta sobre las características distintivas del grupo. BOKATOLA, Omanga I., *L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Bruylant, Bruselas, 1992, p. 23.

¹⁷² Björn, ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, cit., p. 191.

¹⁷³ *Ídem*, pp. 191-192.

¹⁷⁴ El caso del pueblo sami es un ejemplo de una identidad que se fue consolidando y negociando. Primero porque el pueblo sami aglutina a diferentes grupos en términos de lengua y cultura. El segundo, la construcción progresiva de la conciencia como pueblo ha sido en respuesta a las políticas de asimilación practicadas por los Estados (Finlandia, Noruega, Rusia y Suecia). Sobre la base de estos argumentos se afirma que los sami de hoy en día no son los sami del pasado. Las identidades étnicas no son estáticas, son producto del contacto y la interacción cultural. Es decir, se encuentran en un proceso constante de negociación. David, TURTON, *Identidades culturales y minorías étnicas en Europa*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2001, p. 9.

¹⁷⁵ Para Packer existen grupos diferenciados culturalmente en el interior de los Estados que desean obtener sólo justicia, expresada en el derecho de ser tratado de manera similar al resto de la población sin resaltar sus diferencias identitarias. En este sentido, el interés de dichos grupos es lograr una buena educación sin medidas correctivas o compensatorias puestas en marcha por el Estado. Estos grupos son denominados “minorías por fuerza”. Sin embargo, una minoría por fuerza puede convertirse en una minoría por deseo cuando expresa el deseo de mantener la identidad cultural y así acceder a ciertos derechos para su protección. Valga el ejemplo de la Asociación Nacional de Pueblos Negros (NAACP) en Estados Unidos, quienes iniciaron su lucha en contra de la discriminación y, posteriormente propugnaron por conservar y desarrollar su identidad. John, PACKER, “Problems in Defining Minorities”, Deirdre, FOTTRELL (ed.), *Minority and Group Rights in the New Millennium*, cit., p. 257. Por su parte, la Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos mencionó que: “no convendría imponer distinciones no solicitadas a individuos pertenecientes a un grupo que, aunque posean las características distintivas étnicas, religiosas o lingüísticas, no aspira a que se le trate de manera diferente a como es tratada el resto de la población”. En este caso, sólo bastará medidas no discriminatorias. NACIONES UNIDAS, Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, E/CN.4/641, anexo 1 y E/CN.4/Sub.2/154, Anexo 1, ambas de 1953. Las minorías por fuerza son analizadas con más profundidad en Jean, LAPONCE, *The Protections of Minorities*, University of California Press, Los Ángeles, 1969.

agotado, puesto que esta noción se incluye tanto en algunos instrumentos internacionales como en el sistema jurídico de ciertos Estados que, para su funcionamiento, requieren de definiciones que esbocen un núcleo central de su significado. No obstante, a partir de los años noventa en Europa se ha venido aceptado un conjunto de criterios que se aplican para identificar a un grupo de individuos al que se denomina “minoría nacional”. Estos criterios dan un carácter flexible a la noción de “minoría nacional” lo que permite su modificación de cara a futuros contextos políticos e históricos. Incluso se podría abrir a debate si se trata de una definición consuetudinaria como resultado de la práctica de los Estados europeos en los últimos años.

Así, para efectos de esta investigación, cuando se mencione el término “minoría nacional” nos estaremos refiriendo a los criterios analizados en este apartado. Es decir, a un grupo que reúne características étnicas, religiosas y lingüísticas diferentes a las del resto de la población del Estado en que reside, es numéricamente inferior con respecto a la mayoría de la población, dispone de la nacionalidad jurídica de ese Estado y se concentra sobre un territorio determinable en el que ha habitado durante un periodo considerable. Asimismo, los miembros de este grupo se autodefinen habitualmente como parte de ese grupo minoritario y exhiben la voluntad colectiva de mantenimiento y desarrollo de su propia identidad. Finalmente, es conveniente recordar que la noción de minoría nacional incorporada en esta disertación sólo recoge una parte del fenómeno de la diversidad étnica y cultural de los Estados, dejando fuera de la misma a otros tipos de grupos minoritarios en los que no concurre la totalidad de los elementos definitorios analizados en el presente capítulo.

Capítulo 2 **Autonomía y Minorías Nacionales en el Derecho Comparado: una tipología**

Consideraciones previas

En el capítulo anterior hemos delimitado la noción de “minoría nacional” como un grupo de individuos que posee características étnicas, religiosas y lingüísticas, es numéricamente inferior con respecto al resto de la población del Estado, dispone de la nacionalidad jurídica del mismo, además de concentrarse en un territorio específico desde un tiempo considerable, y exhibir una conciencia o identidad, así como el deseo de conservar la identidad colectiva de supervivencia y desarrollo. La presencia de este tipo de grupos minoritarios, desde la conformación del Estado moderno, según argumentan los teóricos liberales, ha significado un problema para la unidad y homogeneidad cultural y política de los Estados. Sin embargo, las dos Guerras mundiales, la presencia de conflictos interétnicos en la mayor parte del mundo, las demandas de los grupos minoritarios por tomar parte en las decisiones políticas y económicas que rigen su futuro, así como las aportaciones de nuevas corrientes teóricas han traído consigo un cambio en la concepción del Estado y de la sociedad misma, bajo los principios y valores democráticos consolidados a partir de la segunda mitad del Siglo XX y, a la luz de los cuales han surgido instituciones políticas y jurídicas sustentadas en los derechos humanos. En otras palabras, en la construcción de una modelo de “sociedad justa” inscrita en los valores que propugnan los derechos humanos recogidos en los diversos instrumentos internacionales¹. Algunos de éstos han sido

¹ El debate acerca del significado de la “sociedad justa” se centra en si las instituciones que conforman la sociedad donde un individuo desarrolla su vida proporcionan suficientes protecciones, bienes y recursos para que éste pueda salir de las situaciones de desigualdad en las que se encuentra. En términos políticos, el debate sobre justicia se centra en el modo en que las instituciones resuelven y previenen conflictos, sobre todo por vía de políticas regulativas y distributivas. En términos morales, la identificación y definición misma del conflicto se determina en tanto que afecta a la libertad y la igualdad de las personas. En la actualidad, destacan dos corrientes teóricas que se enfocan en el debate sobre este tema, por una parte, el modelo liberal político propuesto por Rawls, y por otra, el modelo republicano analizado por Walzer. Ricard, ZAPATA-BARRERO, “Teorías de la justicia: pluralismo y estabilidad a debate”, Ramón MÁIZ, VV. AA., (eds.) *Teoría política: poder, moral, democracia*, cit., pp. 137-164. Una “sociedad justa” sería aquella en que se encuentren garantizados, cuando menos, los siguientes derechos: a) Derecho a la vida; b) Derecho a la integridad física y moral de la persona; c) Derecho a la libertad de pensamiento y expresión; d) Derecho a una información veraz. e) Derecho a la libertad religiosa y de creencias; f) Derecho a la libertad de reunión y asociación (partidos políticos, sindicatos, etc.); g) Derecho a la libertad de circulación y residencia; h) Derecho a la inviolabilidad de la vida privada, el domicilio y la correspondencia; i) Derechos económicos y sociales tendentes a una efectiva nivelación e igualdad socioeconómica; j) Derechos políticos básicos para la institucionalización de la democracia y del Estado de Derecho; k) Derecho efectivo de todas las personas a una participación igualitaria en los rendimientos de la propiedad, que podrá adoptar también formas de carácter colectivo; l) Derecho de igualdad ante la ley; m) Derecho a la seguridad en la administración de justicia, concebida

elaborados para satisfacer las necesidades y las exigencias de las personas pertenecientes a minorías nacionales y otros para gestionar la diversidad étnico-cultural de los Estados contemporáneos. Entre estos documentos destacan desde luego el PIDCP (artículo 27), la Declaración sobre los Derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales y la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias. Prácticamente la totalidad de estos documentos están implicados en reconocer, como derecho humano, la participación política de las personas pertenecientes a minorías en la construcción de una sociedad justa. La autonomía, en cualquiera de sus diferentes grados o modalidades, se presenta como una herramienta para tal fin.

En el orden de las ideas anteriores, los ordenamientos internos de los Estados se han construido y adaptado sobre la base de los valores y principios democráticos, así como sobre las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos. Esto último, según el rango normativo que otorguen los Estados a los tratados internacionales, dado que el trato varía de un ordenamiento interno a otro. Así, una de las aportaciones de la incorporación de los derechos humanos tanto en el ordenamiento internacional como en los ordenamientos internos de los Estados es, por una parte, limitar el poder del Estado sobre los individuos y, por otra, regular la legitimidad requerida de los sistemas políticos y de los ordenamientos jurídicos. En este sentido, la autonomía en algunos sistemas políticos ha sido incluida como parte del derecho a la participación efectiva de las personas pertenecientes a las minorías nacionales y, por lo tanto, ha sido un medio para la legitimación de aquéllos sistemas.

En este punto habremos de retomar la distinción conceptual, acuñada en sede de teoría política, entre las nociones de *legitimidad* y *legitimación*². Los vicios en la

ésta independientemente de toda instancia política; n) Derecho a participar en la vida cultural y gozar los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones. Elías, DÍAZ, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 1998, p. 54.

² Debido a que se tiende a confundir los términos de legitimidad y legitimación, recurriremos a Weber para definirlos, dado que es el autor más relevante en el análisis del concepto “autoridad legítima”. Hecha la observación anterior diremos que, la “legitimidad” alude a los contenidos de justicia de un ordenamiento jurídico, esto es, a su capacidad para satisfacer las exigencias ideales de igualdad, libertad o seguridad que teóricamente justifican a un sistema político determinado. La “legitimación”, en cambio, es un concepto de la sociología que atañe a la percepción social de la justicia inherente a las instituciones

participación de las minorías en las decisiones que les atañen no sólo afectan la legitimidad democrática de un sistema político, sino que sobre todo restan su legitimación. De ahí la conveniencia, para efectos de la estabilidad indispensable para las instituciones, de establecer canales permanentes de negociación que aseguren la legitimación del sistema en su integridad.

La finalidad de este capítulo es, en primer lugar, señalar que se ha recurrido a la *autonomía* en diferentes etapas de la historia contemporánea para solucionar la problemática de las minorías nacionales. En segundo lugar, proporcionar una definición de *autonomía* a partir de las concepciones elaboradas por la doctrina y establecer una clasificación de aquélla, puesto que la comunidad internacional no ha aceptado aún una definición universal. En tercer lugar, ejemplificar, a partir de la clasificación propuesta, la práctica de algunos Estados para gestionar la diversidad étnica y cultural, así como argumentar que pese a los problemas causados por los acuerdos de *autonomía* en el interior de los Estados, ésta ha sido una vía para el fortalecimiento de la legitimidad de los sistemas políticos, y de esa manera lograr su legitimación. Así mismo, demostrar que la autonomía ha abierto canales para la discusión sobre el tema y ha impulsado el diálogo entre los diferentes actores implicados en la problemática de la diversidad; además ha ayudado en ocasiones a establecer una relación nueva entre el Estado y las personas pertenecientes a minorías nacionales basada en el reconocimiento mutuo.

Este capítulo está integrado por dos partes. La primera alude a la presencia de la *autonomía* en tres diferentes etapas históricas. La primera es el periodo posterior a la Primera Guerra Mundial, en el que la Sociedad de Naciones ideó acuerdos bilaterales que incluyeron el derecho a la autonomía para la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales. La segunda etapa abarca el periodo de la Guerra Fría y el papel de las Naciones Unidas, y la tercera se refiere a la era de la post Guerra Fría en Europa. La segunda parte de este capítulo se desarrolla sobre una propuesta del

vigentes en un momento histórico determinado. En palabras de Max Weber, la legitimidad significa: “(...) una legitimidad basada en la legalidad, es la creencia en la validez de preceptos legales y en la competencia objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas, es decir, en la orientación hacia la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas(...)”. Max, WEBER, *El político y el científico*, trad. Francisco Rubio Llorente, Alianza Editorial, Madrid, 1967, p. 85. Max, WEBER, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, trad. de José Medina Echavarría et al, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1992, pp. 197 y ss. Elías, DÍAZ, *De la maldad estatal y la soberanía popular*, Debate, Madrid, 1984, pp. 26 y ss. Elías, DÍAZ, “Estado de Derecho y legitimidad democrática”, Elías, DÍAZ, AA. VV., (eds.), *Estado, justicia, derechos*, cit.

significado de *autonomía*, tomando como referencia las definiciones elaboradas por autores como Sohn, Hannum y Benedikter. Generalmente, los autores suelen tipificarla en dos modelos, la autonomía territorial y no territorial. Otros, elaboran una clasificación más detallada sobre dicho término. Por ejemplo, Ruiz Vieytes la clasifica, por un lado, en autonomía territorial y por otro en autonomía no territorial conocida también como autonomía personal o cultural, distinguiendo a su vez dentro de la primera cuatro categorías: la relación de autonomía establecida entre las entidades y el poder central en un sistema federal, la descentralización política, la descentralización administrativa y la autonomía local. Sobre la base de esta clasificación se expondrá un ejemplo para cada una de estas formas. De esta manera, para explicar la autonomía territorial estudiaremos, en primer lugar, el caso de Québec para ejemplificar la relación de autogobierno en un sistema federal. En segundo, recurriremos a las Islas Aaland en Finlandia para explicar la descentralización política. En tercer lugar, utilizaremos el caso de Córcega en Francia para estudiar la descentralización administrativa, mientras que nos valdremos del caso de Hungría para exponer la autonomía local. Y por último, la autonomía no territorial la ejemplificaremos mediante el caso del pueblo sami en Noruega.

2.1.- La presencia de la Autonomía en el Derecho internacional en las diferentes etapas de la historia contemporánea. Sociedad de Naciones, Guerra Fría y post- Guerra Fría.

2.1.1.- El derecho a la autonomía en la Sociedad de Naciones

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, el objetivo fundamental de la Sociedad de Naciones fue mantener y promover la paz internacional. Debido a que la problemática de las minorías nacionales fue una de las causas de la desestabilización de los Estados y de la región, este organismo internacional puso especial atención en desarrollar mecanismos jurídicos capaces de evitar y resolver las disputas entre estos grupos minoritarios y los Estados. El mecanismo diseñado fue la suscripción de una serie de tratados bilaterales que incluyeron el derecho a la autonomía. Por tanto, la cuestión de la autonomía no se incluyó en el sistema general de la Sociedad de Naciones sino que se ideó un sistema de tratados acordados de manera bilateral bajo su supervisión.

De esta manera, en junio de 1919 el Estado de Polonia aceptó proteger las minorías asentadas en su territorio a través del Tratado sobre minorías acordado con los países Aliados que, posteriormente, fue tomado como modelo para la elaboración de otros acuerdos para la región del centro de Europa³. Cuatro tipos de disposiciones se pueden observar en los tratados: a) disposiciones sobre la adquisición y pérdida de la nacionalidad; b) medidas que reconocían el derecho a la vida, la libertad de religión y de culto; c) disposiciones, según las nacionalidades, de igualdad ante la ley y el disfrute de derechos civiles y políticos; y d) disposiciones que garantizaban la protección a las personas que pertenecían a minorías étnicas, religiosas y lingüísticas, a saber, el derecho para establecer sus instituciones religiosas, de enseñanza y de educación, la libertad del uso de la lengua minoritaria (oral y escrita) ante los tribunales, la instrucción de la lengua en las escuelas primarias públicas y el derecho a recibir fondos públicos para fines religiosos, educativos y de caridad. En algunos de los tratados se aceptó la autonomía política o cultural⁴.

En el Tratado de Saint-Germain en Laye de 1919, firmado entre Austria y los Aliados, los artículos 10, 11, 12 y 13 reconocían la capacidad de legislar en materia lingüística, educación y religiosa. Asimismo, se establecieron poderes autonómicos para el territorio de Rutenia en Checoslovaquia⁵. Por su parte, en el Tratado de Sèvres firmado el 20 de agosto de 1920 entre los Aliados y Turquía, se admitía la autonomía en beneficio de las minorías kurdas y armenias. De acuerdo con el artículo 62 se aceptaba la autonomía local en las regiones del este del Éufrates y al norte entre Turquía, Siria y

³ Los cinco Estados que suscribieron tratados separados para la protección de minorías en sus territorios fueron: Polonia (Versalles, 1919). Checoslovaquia y Yugoslavia (Saint-Germain en Laye, 1919). Hungría (Trianon, 1920), y Turquía (Sèvres, 1920). Cuatro tratados de paz generales incluyeron cláusulas sobre derechos minoritarios con Austria (Saint-Germain en Laye, 1919), Bulgaria (Neuilly, 1919), Hungría (Trianon, 1920) y Turquía (Lausana, 1923). Otros cinco Estados asumieron obligaciones relativas a la protección de minorías en declaraciones hechas ante el Consejo de la Sociedad de las Naciones, como condición para su admisión en la Sociedad. Éstos fueron Albania (1921), Lituania (1922), Letonia (1923), Estonia (1923) e Irak (1923). Natan, LERNER, *Discriminación racial y religiosa en el Derecho Internacional*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2002, p. 28.

⁴ Gaetano, PENTASSUGLIA, *Minorities in international law. An introductory study*. cit., pp. 27-28.

⁵ Artículo 10: “Czecho-Slovakia undertakes to constitute the Rutenia territory south of the Carpathians within frontiers delimited by the (...) Powers as an autonomous unit within the Czecho-Slovak State and to accord to it the fullest degree of self-government compliant with the united to the Czecho-Slovak State”. Artículo 11: “(...) powers of legislation in all linguistic, scholastic, and religious questions, in matters of local administration, and in other questions which the laws of the (...) State may assign to it”. Patrick, THORNBERRY, “Imagines of Autonomy and Individual and collective Rights in International Instruments on the Rights of Minorities”, Markku, SUKSI, *Autonomy: applications and Implications*, cit., p. 102.

Mesopotamia. Sin embargo, al poco tiempo de haber sido firmado el tratado las fuerzas de Mustafa Atatürk invadieron Grecia, con lo cual la Sociedad de Naciones suspendió el reconocimiento a la autonomía kurda. En 1923, Atatürk salió victorioso y prometió crear el Estado de Turquía democrático y secular, ante lo que la Sociedad de Naciones reconoció la soberanía del nuevo Estado en el marco del Tratado de Lausana. Esto significó para el pueblo kurdo la negación de algún grado de autonomía⁶. No obstante, este tratado destinó la sección III al reconocimiento de algunos derechos a las minorías no musulmanas asentadas en Turquía, entre los que se encuentran -aún está vigente- el derecho a recibir la educación primaria en la lengua materna, así como el derecho a obtener financiación pública para el mantenimiento de las instalaciones educativas, religiosas y caritativas. El Tratado de Lausana también incluyó a Grecia y en su caso se aplica el artículo 45 que asegura la protección de las minorías musulmanas en la región de Tracia⁷. Por su parte, en el tratado firmado entre los Aliados y Rumania, el artículo 11 garantizaba la autonomía local en materia de educación y en cuestiones religiosas tanto a las minorías sajonas como a las de origen húngaro en la región de Transilvania⁸.

En algunos casos los tratados provocaron cambios en los sistemas políticos de los Estados. En 1925, el gobierno de Estonia aprobó una ley que establecía la autonomía cultural. En dicha ley se sostenía que si una minoría buscaba la autonomía, ésta debería elaborar una lista donde se incluyera cuando menos a la mitad de sus miembros adultos, para posteriormente ser inscrita en el registro nacional. Una vez establecido el registro, sus miembros serían llamados para elegir un gran consejo cultural. Éste se constituiría siempre y cuando el cincuenta por ciento de los registrados hubiese participado en la elección. A continuación, el consejo se establecería con el voto de las dos terceras partes de sus miembros y de esa manera la autonomía cultural podría llegar a establecerse formalmente. Esta ley benefició a las minorías alemanas y judías que se encontraban dispersas a lo largo del territorio⁹. El Congreso Europeo de Minorías tomó como

⁶ Steven, ROACH, *Cultural Autonomy, Minority Rights and Globalization*, Ashgate, Reino Unido, 2006, p. 17.

⁷ Björn, ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, cit., pp. 154 y 155.

⁸ Manley, HUDSON (ed.), *International Legislation: A Collection of the Texts of Multipartite International Instruments of General Interests, Vol. 1 (1919-1921)*, Oceana Publications Inc., Nueva York, 1970, pp. 489-500.

⁹ La Constitución de Estonia de 1920 establecía que si existían veinte alumnos que hablaran una lengua minoritaria, el Estado estaba obligado a financiar la enseñanza pública en esa lengua. De igual manera, estipulaba que si una minoría constituía más del cincuenta por ciento de la población local en un territorio, su lengua sería reconocida como segunda lengua oficial. David, SMITH, y Karl, CORDELL (ed.), *Cultural Autonomy in contemporary Europe*, cit., p. 7, nota a pie de página 4.

ejemplo el sistema de Estonia para promover ese tipo de protección en la práctica de los Estados. Esta organización transnacional se dedicaba al *lobby* entre la Sociedad de Naciones y los gobiernos europeos y su objetivo era la creación de un sistema de protección paneuropeo para las minorías nacionales basado en el principio de la autonomía cultural¹⁰.

Para asegurar el cumplimiento de los tratados, la Sociedad de Naciones estableció un sistema de control al cual, tanto los Estados miembros como los individuos pertenecientes a minorías nacionales tenían acceso directo para denunciar alguna infracción a los tratados. Asimismo, se instituyó el Comité de los Tres (tres miembros del Consejo) que junto con el Secretariado examinaba y tramitaba las peticiones. Las reuniones del Comité de los Tres eran secretas, es decir, el demandante no recibía información acerca de la situación del proceso; sólo el Estado implicado era informado sobre la demanda, teniendo un plazo para elaborar observaciones acerca de la denuncia¹¹. Posteriormente, en 1925 se estableció la Sección de Minorías dentro del Secretariado, cuyo fin era mantener las relaciones con los Estados que hubiesen asumido obligaciones ante las minorías nacionales. Cuando se presentaba una infracción, la Sección de Minorías consultaba con el Estado implicado y contactaba de manera extra oficial con los representantes de las minorías para incluirlos en el proceso de la demanda. Aún así, los grupos estuvieron fuera del proceso de la solución del conflicto¹². Cabe agregar que la Sociedad de Naciones no disponía de la capacidad de imponer sanciones a los Estados.

Pese a que todos los tratados incluían la exigencia de lealtad, la desconfianza de los Estados hacia las minorías nacionales siempre estuvo presente debido a sus posibles anhelos secesionistas¹³. Este sentimiento de desconfianza fue una de las razones por las

¹⁰ Xosé Manoel, NÚÑEZ SEIXAS, “La Cuestión de las Minorías Nacionales y la Sociedad de las Naciones (1919-1939): El contexto histórico de la Actuación de Pablo Azcárate”, Pablo, AZCÁRATE de, *Minorías Nacionales y Derechos Humanos*, Congreso de Diputados-Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1998, pp. 72-73.

¹¹ Carlos, FERNÁNDEZ LIESA, “La protección de las minorías en el Derecho Internacional general. Análisis de la evolución y del Estatuto Jurídico Internacional”, cit., pp. 183 y 188.

¹² Xosé Manoel, NÚÑEZ SEIXAS, “La Cuestión de las Minorías Nacionales y la Sociedad de las Naciones (1919-1939): El contexto histórico de la Actuación de Pablo Azcárate”, cit., pp. 72-73.

¹³ Uno de los criterios para determinar el estatus de minoría nacional fue demostrar la lealtad hacia el Estado de residencia. Jennifer, JACKSON, *National Minorities and the European Nation-States System*, cit., p. 16.

que los Estados, en la primera etapa de las Naciones Unidas, evitaron vincular el tema de la autonomía con el fenómeno de las minorías nacionales¹⁴.

2.1.2.- La autonomía en la etapa de la Guerra Fría. Naciones Unidas

El enfrentamiento entre los bloques comunista y occidental tuvo gran influencia en el desarrollo de la política y la práctica de las Naciones Unidas hacia los grupos minoritarios, especialmente en los temas relacionados con el principio de autodeterminación de los pueblos y su relación con la autonomía.

El tema de la autonomía y su vinculación con la problemática de las minorías nacionales desapareció de la agenda internacional durante los primeros veinte años de las Naciones Unidas. No obstante, la cuestión de las personas pertenecientes a las minorías nacionales permaneció en algunos órganos de la organización. En 1947, el Comité Económico y Social (en adelante ECOSOC) encomendó a la Comisión de Derechos Humanos el establecimiento de una Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías raciales, religiosas y lingüísticas, situando la protección de estos grupos en el ámbito de los derechos humanos. Este organismo, compuesto por expertos independientes elegidos por la Comisión de Derechos Humanos, inició la preparación de un proyecto de texto para el artículo 27 del PIDCP de 1966. Asimismo, en 1971, se encargó a Francesco Capotorti (Relator Especial de la Subcomisión) la elaboración de un estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas¹⁵.

La práctica de las Naciones Unidas se centró en el proceso de descolonización a partir del principio de autodeterminación de los pueblos y de los artículos 55 y 73 de la Carta, éste último referente a la “Declaración relativa a territorios no autónomos”¹⁶. Durante esta etapa el término de autonomía se estudio en conexión con la administración de los TNA y el establecimiento de su gobierno propio.

¹⁴ Lauri, HANNIKAINEN, “Self-Determination and Autonomy in International Law”, Markku, SUKSI, *Autonomy: applications and Implications*, cit., p. 102.

¹⁵ Gaetano, PENTASSUGLIA, *Minorities in international law. An introductory study*, cit., p. 31.

¹⁶ “Los miembros de Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio (...) se obligan a: (...) desarrollar el gobierno propio, a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos, y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas (...).”

A través del proceso de descolonización las poblaciones colonizadas lograron implementar sus propios gobiernos mediante la independencia, la integración, la libre asociación a un Estado o a la metrópoli o la libre elección del pueblo, según lo establecía la Resolución 1541 de 1960 de la Asamblea General. Por lo tanto, cuando un pueblo colonizado lograba su autodeterminación se dejaba de emplear el artículo 73 de la Carta. Sin embargo, el artículo 73 se siguió aplicando en aquellos territorios que, aún sin alcanzar la independencia, habían logrado administrar sus asuntos internos. A estos efectos, la Asamblea General propuso tres elementos que deberían de ser considerados para determinar si la población de esos territorios gozaba de autonomía:

“1. Gobierno territorial: ausencia de todo control o ingerencia del gobierno de otro estado en el gobierno interior (poderes legislativo, ejecutivo, judicial) y en la administración del territorio.

2. Participación de la población: participación efectiva de la población en el gobierno del territorio por medio de un sistema electoral y representativo adecuado.

3. Jurisdicción en lo económico y lo social: completa autonomía interna para los asuntos económicos y sociales”¹⁷.

Entre 1945 y 1970 la autonomía estuvo ligada con el proceso de descolonización. Con todo, a partir del artículo 1 de los pactos de derechos humanos de 1966 (PIDCP y PIDESC), así como de la Resolución 2625 (XXV) de 1970, se inició un debate, tanto en el ámbito académico como en el jurídico internacional, acerca del concepto de “pueblo”, el alcance y contenido del derecho de autodeterminación de los pueblos y sobre el sujeto de ese derecho. Por ejemplo, las Naciones Unidas, con respecto al término “pueblo”, recurrieron al mismo para dirigirse, por un lado, a la “población de un territorio soberano” (población de un Estado), y por otro, a los habitantes de un territorio colonizado. Por lo tanto, el derecho de autodeterminación fue aplicado por las Naciones Unidas exclusivamente en los casos de los pueblos colonizados. Sin embargo, a partir de esos debates estuvo en el ambiente académico la idea que el derecho de autodeterminación no sólo se ejercía mediante la secesión, independencia o integración a otro Estado sino también a través de fórmulas de

¹⁷ NACIONES UNIDAS, Asamblea General, Resolución 567 (VI), *Procedimiento futuro para continuar el estudio de los factores que deben ser tenidos en cuenta para decidir si un territorio es o no es un territorio cuyo pueblo no ha alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio*, 18 enero 1952. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:
<http://daccess-ods.un.org/TMP/1144081.72667027.html> [Consulta: 5 marzo 2011].

autonomía¹⁸. Al mismo tiempo, se hizo cada vez más evidente la posibilidad que toda persona perteneciente al pueblo de un Estado, sin distinción de sus características étnicas, religiosas o culturales, tenía de participar en el juego democrático al interior del Estado¹⁹. Bajo esta nueva visión, las Naciones Unidas orientaron su trabajo a favor de la legitimidad democrática, considerándola base para el mantenimiento de la paz y la salvaguarda de la seguridad internacionales²⁰. De esta manera se inició, en los años noventa del siglo XX, el proceso de la democratización en el ámbito universal²¹,

¹⁸ Son varios los autores que defienden la vertiente interna del derecho de autodeterminación. Antonio Cassese fue uno de los primeros teóricos en desarrollar una teoría sobre la distinción entre las dos vertientes del derecho a la autodeterminación y a quien siguieron otros autores, entre ellos: Allan Rosas, Geoff Gilbert, Gaetano Pentassuglia, Higgins o Théodore Christakis. Todos ellos defendían que la autodeterminación interna era una vía para la inclusión de los diferentes grupos nacionales en la vida política, cultural y económica de los Estados que no ponía en peligro la integridad y cohesión social del Estado. Asbjorn Eide, el Relator Especial de la Subcomisión sobre la Discriminación y Protección de Minorías en 1993, consideró que el planteamiento de dividir el derecho de autodeterminación de los pueblos en dos vertientes generaba ciertos problemas, así que planteó la idea de otra forma. Eide argumentó que: *"It is possible that groups living within sovereign State do have a right to self-determination short of secession. This depends on the acceptability of the concept of internal self-determination. It follows very clearly from the (...) provision in the Declaration on Friendly Relations that there must be a government which is representative to the whole people; this means that the people as a whole has a right to elect its government. Democracy is thus clearly a part of the right to self-determination. What is less clear is whether groups have a right to some local self-government or autonomy within the State, on the basis of the right to self-determination. (...) some form of territorial sub-division may in some cases be practical way to ensure the existence and identity of an ethnic group, provided it is given a democratic, not ethnocratic, content. Whether there exists a general right is much doubtful. There may be some acquired rights such as pre-existing autonomy within union republics of dissolved federal States, that should not lightly be done away with. Such a consideration might be based not on the right to self-determination but on the instruments relating to minority rights or rights of indigenous people, including the 1992 Declaration on the Rights of Persons belonging to National Minority or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities or on the future Declaration on the Rights of Indigenous Peoples"*. Asbjorn, EIDE, "Protection Minorities. Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities", E/CN.4/Sub.2/1993/34, agosto, 1993, p. 19. Allan, ROSAS, "Internal Self-Determination", Christian, TOMUSCHAT, *Modern Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff publishers, Países Bajos, 1993, pp. 225-252. Théodore, CHRISTAKIS, *Le droit à la l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, La Documentation Française, París, 1999. Geoff, GILBERT, "Autonomy and Minority Groups: A Right in International Law?", *Cornell International Law Journal*, 2002, Vol. 35, Núm. 2, pp. 307-353. Marc, WELLER, "Towards a General Comment on self determination and autonomy", Commission of Human Rights, Su-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Working group on Minorities, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/WP.5, 24 mayo 2005. Así mismo, algunos documentos de las Naciones Unidas aluden a las dos dimensiones del derecho de autodeterminación. Por ejemplo, en la Resolución General de 1996 del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, GR XXI (48) 1996.

¹⁹ Los países occidentales buscaban que se garantizara el derecho de autodeterminación a la totalidad de la población de un Estado en su vertiente interna. Contrariamente, los países del bloque socialista y latinoamericanos abogaban para que sólo se contemplara el elemento externo del derecho de libre determinación de los pueblos. Antonio, CASSESE, *Self-determination of peoples. A legal reappraisal*, Cambridge University, Nueva York, 1995, p. 47

²⁰ Este debate se fundamenta en algunos artículos del PIDCP tales como la libertad de expresión plasmada en el artículo 19, el derecho a la reunión pacífica que es reconocido en el artículo 21, en la libertad de libre asociación en el artículo 22 y, el derecho a votar otorgado en el artículo 25.

²¹ *"The transformation of the democratic entitlement from moral prescription to international legal obligation has evolved gradually (...). Most remarkable is the extent to which an international law-based entitlement is now urged by government themselves (...). This is a cosmic, but unmysterious, change. For nations surfacing from long, tragic submergence beneath bogus 'people's democracy' or*

abriendo un espacio para la discusión sobre el papel de la autonomía en la problemática de las minorías nacionales (étnicas o nacionales, lingüísticas y religiosas) en el marco del Derecho internacional de los Derechos Humanos. Por ejemplo, en 1992, la Asamblea General aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas que, pese a no mencionar la autonomía, en los artículos 2.2. 4.5 y 5 se refieren a la participación política.

El desmantelamiento de algunos Estados creados después de la Segunda Guerra mundial en Europa (República Democrática Alemana, la Unión Soviética, Checoslovaquia y Yugoslavia), aceleró el interés de la comunidad internacional por la autonomía y el principio de la legitimidad democrática. Así, en la década de los años noventa la autonomía apareció en las discusiones sobre la democracia en los espacios internacionales. En 1994, durante la 49ª Sesión de la Asamblea General, el representante del Estado de Liechtenstein presentó el *Proyecto sobre la Convención sobre Autodeterminación a través de la autoadministración*. En él se insistió en el papel de la autonomía como herramienta para generar la participación de las minorías nacionales en la toma de decisiones políticas:

“(...) self-administration is first, stated to be consistent with right of self determination, ‘consistency’ it maybe noted is not necessarily the same as ‘implementation of’(...) is as important as consistency, namely, that in many (bur not necessarily all) circumstances self administration by itself maybe a sufficient exercise of the right of self determination, without the need to move on to full independence(...) it is felt that providing for self administration, communities may feel their aspirations to self determination are adequately met and they are no longer compelled to seek full independence (...)”²².

outright dictatorship, the legitimation of power is a basic, but elusive, move in the direction of reform”. Thomas, FRANCK, “The Emerging Right to Democratic Governance”, *American Journal of International Law*, Núm. 46, 1992, p. 47.

²²Arthur, WATTS, “The Liechtenstein Draft Convention on self-determination Through Self-Administration: A Commentary”, Wolfgang DANSPECKGRUBER (ed.), *The Self Determination of Peoples, Community, Nation and State an Interdependence World*, Lynne Reinne Publishers, Londres, 2002, p. 367. Véase también NACIONES UNIDAS, Asamblea General, *Del Programa de los Pueblos a la Libre Determinación. Realización efectiva del Derecho a la Libre Determinación por medio de la Autonomía*, A/48/PV.36, 1 noviembre 1993. “(...) la meta de encontrar formas para desactivar situaciones de tirantez peligrosas -que estoy seguro es ampliamente compartida- debe lograrse preferentemente mediante el concepto de autonomía. Es también un concepto flexible (...) Permite un grado de libre expresión que puede ser suficiente para reflejar el sentido de identidad de una comunidad. También permite que se tengan en cuenta las circunstancias particulares de muchos Estados y el desarrollo en el tiempo, según las circunstancias lo impongan. Y lo más importante de todo, no amenaza con la fragmentación de los Estados ni con la creación de numerosas pequeñas entidades independientes (...)”.

A raíz de los problemas étnicos en el centro y este de Europa la autonomía cobró mayor relevancia. Los Acuerdos de Paz de Dayton, firmados el 19 de diciembre de 1995, propusieron la descentralización del poder hacia las regiones para solucionar los conflictos étnicos en Bosnia-Herzegovina²³. En 1999, el Consejo de Seguridad en la Resolución 1244 (1999) relacionada con el conflicto de Kosovo expresó que la autonomía era una vía para alcanzar la pacificación en dicha región²⁴.

Por su parte, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías en el marco de la Década de los pueblos indígenas (1995-2004) abrió las puertas para el debate sobre autonomía, que más tarde en la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 fue reconocida como un derecho en el artículo 4:

“Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas”.

En conclusión, durante los años noventa las Naciones Unidas destacaron la riqueza y la diversidad de los sistemas políticos democráticos. Asimismo, reconocieron el derecho de la población de los Estados a determinar los métodos y establecer las instituciones de gobierno y elegir libremente su desarrollo económico, cultural y social. En este sentido, este organismo insistió en que no había un único modelo de democracia ni de instituciones democráticas, por lo que, los Estados deberían asegurar todos los mecanismos y medios necesarios para facilitar la participación popular, plena y efectiva en esos procesos a su población sin distinción de etnia, religión ni lengua²⁵.

²³ Acuerdos para la paz en Bosnia y Herzegovina, la República de Croacia y la República Federal de Yugoslavia, firmado el 14 de diciembre de 1995. NACIONES UNIDAS, Consejo de Seguridad, *Resolución S/1995/1021 sobre terminación del embargo sobre las entregas de armas y equipo militar impuesto por la resolución 713 (1991)*, 7 diciembre 1995. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/368/62/PDF/N9536862.pdf?OpenElement>

[Consulta: 5 marzo 2011]

²⁴ NACIONES UNIDAS, Consejo de Seguridad, *Resolución S/RES/1244 (1999) la situación humanitaria de Kosovo (República Federativa de Yugoslavia)*, 10 junio 1999. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/92/PDF/N9917292.pdf?OpenElement>

[Consulta: 5 marzo 2011]

²⁵ NACIONES UNIDAS, Asamblea General, *A/RES/58/189, El respeto de los principios de soberanía nacional y de diversidad de los sistemas democráticos en los procesos electorales como elemento importante de la promoción y protección de los derechos humanos*, 22 marzo 2004. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/487/63/PDF/N0448763.pdf?OpenElement>

2.1.3.- La autonomía en la etapa de la post-Guerra Fría en Europa

El desvanecimiento del sistema comunista a finales de la década de los años ochenta originó, por un lado, la formación de nuevos Estados y por otro, su posterior adhesión al Consejo de Europa. Esta nueva situación provocó que en el seno de este organismo se replanteara el concepto de seguridad en la región sobre la base del mantenimiento y la protección de los principios y los valores europeos, tal y como se afirmó en la Cumbre de Viena de 1993 de los Jefes de Estado y de Gobierno²⁶.

Ante este contexto, los diferentes organismos del Consejo de Europa emprendieron esfuerzos, primero, para consolidar los sistemas políticos de los Estados de nueva formación y, segundo, para solucionar los conflictos interétnicos mediante la protección de los derechos humanos y la participación de personas pertenecientes a minorías nacionales en la estructura política de los Estados²⁷. En este sentido, en 1993 la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa emitió la Resolución 1201, mencionando en su artículo 11 que la autonomía era un derecho de las personas pertenecientes a las minorías nacionales:

*“(...) en las regiones en que son mayoría, las personas pertenecientes a una minoría nacional tienen el derecho de disponer de administraciones locales o autónomas apropiadas, o de un estatuto especial, correspondiente a la situación histórica y territorial y conforme a la legislación nacional del Estado”*²⁸.

Por otro lado, la OSCE se interesó en la problemática de las minorías nacionales y su relación con el tema de la autonomía. En la reunión de Copenhague de 1990, los

[Consulta: 5 marzo 2011]

²⁶ “(...) los Estados tienen que asegurar el respeto a los principios que son la base de nuestra tradición europea común: la igualdad ante la ley, la no discriminación, la igualdad de oportunidades, el derecho de asociación y de reunión, así como la participación en la vida pública (...) crear las condiciones naturales para permitir a las personas pertenecientes a minorías nacionales desarrollar su cultura, preservando su religión, sus tradiciones y sus costumbres (...)”. CONSEJO DE EUROPA, Declaración de Viena (9 de octubre de 1993), *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 20, Núm. 3, 1999, p. 1090.

²⁷ “(...) en la actualidad cabe decir que las minorías nacionales están adquiriendo algún tipo de estatuto jurídico internacional derivado de ser consideradas destinatarias del principio de autodeterminación en modalidades que no son la de alcanzar la independencia, ni de alterar de manera alguna el estatuto territorial existente y, por lo tanto, la integridad territorial del Estado al que pertenecen. En realidad la titularidad de un derecho (subjetivo internacional) derivado del principio de autodeterminación solamente puede concebirse aquí como el derecho a la posesión y ejercicio de un cierto grado de autonomía interior (...)”. Fernando, MARIÑO MENÉNDEZ, “Grupos humanos y Derecho internacional”, *Revista de Extremadura*, mayo-agosto, 1996, p. 49.

²⁸ PARLAMENTARY ASSEMBLY, *Recommendation 1201 on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights*, cit.

Estados participantes discutieron la importancia del establecimiento de administraciones locales o autónomas:

“Los Estados participantes (...) toman nota de los esfuerzos emprendidos para proteger y crear condiciones para la promoción de la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de algunas minorías nacionales, mediante el establecimiento, como uno de los medios posibles de lograr dichos objetivos, de administraciones apropiadas locales o autónomas, que correspondan a las circunstancias específicas, históricas y territoriales de dichas minorías y sean conformes a las políticas del Estado de que se trate”.

Más tarde, en 1998, el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (en adelante ACMN) identificó varias fuentes de conflicto relacionadas con las minorías nacionales. Una de ellas era la falta de participación de estos grupos en el gobierno de los Estados, las otras dos fuentes eran la situación de la educación y la lengua. Ante este problemática, el ACMN y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (en adelante OIDDH) convocaron a una conferencia de todos los Estados participantes de la OSCE y de organizaciones internacionales que se denominó *“Gobernabilidad y Participación: Integrar la Diversidad”* en octubre de 1998. El ACNM delegó a un grupo de expertos internacionales la tarea de elaborar recomendaciones sobre la participación eficaz de las minorías nacionales en la vida pública, de cuyo trabajo surgieron las Recomendaciones de Lund en 1999, documento que destina varios puntos a la cuestión de la autonomía²⁹. Estas recomendaciones no imponen ningún régimen político concreto, sino que proponen directrices funcionales para promover la participación de las personas pertenecientes a minorías nacionales, entre las cuales incluye tanto la autonomía territorial como no la territorial.

Concretamente en el periodo de la post Guerra Fría, la comunidad internacional, presionada por los efectos causados por los conflictos interétnicos, consintió la discusión y el análisis sobre el papel que podría jugar la autonomía para la estabilidad y la cohesión social de los Estados. No obstante, este tema sigue siendo controvertido por varias razones. En primer lugar, provoca cierto rechazo de los Estados debido a que se sigue relacionando con la secesión³⁰. En segundo termino, afecta el nervio de la

²⁹ John, PACKER, “The origin and nature of the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life”, *Helsinki Monitor*, Vol. 11, Núm. 4, 2000, p. 38.

³⁰ La Corte Permanente de Justicia Internacional ya había señalado que la autonomía no significaba la conformación de un Estado en la sentencia. COUR PERMANENTE DE LA JUSTICE INTERNATIONALE, *Case France- Grèce. Affaire des Phases en Crète et à Samos*, Série A/B, Núm. 71, 8 de octubre 1937, p. 103.

legitimidad democrática, al poner en juego y revisar varios principios de la democracia como el principio de la mayoría, el reconocimiento efectivo del pluralismo, los límites de la homogeneidad social como condición de la democracia, la justificación de la intervención de los poderes públicos en la sociedad civil y el alcance de los principios de igualdad y solidaridad³¹. Aún así, algunos Estados han establecido acuerdos de autonomía en sus sistemas políticos. Unos, en respuesta al acomodamiento de la diversidad étnica y cultural, y otros para reparar los efectos de la asimilación sufridos por las minorías nacionales durante décadas.

2.2.- Definición del concepto de autonomía

En el Derecho internacional no existe una definición jurídica acerca del concepto de *autonomía*. No obstante, éste aparece en diversos textos internacionales relacionados con la gestión de la diversidad nacional y cultural en los Estados. En ellos, se pueden leer frases como “el poder de regular sus propios asuntos”, “la promulgación de leyes locales” o “el establecimiento de un sistema educativo local”. Esto ha llevado a algunos autores a definir metafóricamente este término como un *gato negro en una habitación oscura* porque existen indicios de su existencia pero no llega a ser definido de manera específica³².

Etimológicamente, el término *autonomía* se define sobre la base de dos palabras griegas, *auto* y *nomos* (regla, norma), es decir, la autorregulación. Por su parte, en la Ciencia Política el estudio de este concepto fue influenciado por las ideas liberales de Kant. Así, *autonomía* se planteó como la capacidad de los seres humanos para autogobernarse y de esa manera alcanzar su proyecto de vida bajo sus propias concepciones morales. En otras palabras, las acciones de los individuos son guiadas por su conciencia y su razonamiento sin la interferencia de actores externos³³.

³¹ Javier, LUCAS de, “Las Minorías: de los Derechos individuales al Estatuto Jurídico”, *Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, Núm. 3, 1995, p. 84. Alex, BUCHANAN, “Federalism, secession and the morality of inclusion”, *Arizona Law Review*, Núm. 37, 1995, p. 54. “(...) *autonomy on the other hand may lead to a more critical attitude towards the nature and structure of state authority. It is in the strict sense a rejection of the idea of state sovereignty in its purest form- the claim that there is only one legitimate legislative authority, the state itself*”.

³² Gananapala, WELHENGAMA, “The Legitimacy of Minorities’ Claim for Autonomy through the Right to Self Determination”, *Nordic Journal of International Law*, Núm. 68, 1999, p. 425.

³³ Para Kant un individuo es autónomo si sus acciones son conducidas por sí mismo, siendo la expresión más adecuada de su naturaleza, de un ser libre y racional. La *autonomía* es originada desde la razón, a partir de ésta, el individuo tiene la posibilidad de pensar y de actuar. La capacidad de razonar lleva al individuo a tomar responsabilidad de sus actos y acciones, derivándose decisiones morales que se

Los liberales contemporáneos, siguiendo la idea de Kant, definen *autonomía* como la capacidad de actuar de los individuos bajo principios que hacen sentirles seres libres y racionales. Una persona libre es un individuo con la disposición para conducirse racionalmente sobre la base de esos principios³⁴. En este mismo sentido, en la doctrina se insiste en que *autonomía* significa que los seres humanos como agentes racionales son capaces de diferenciar entre el bien y el mal, de proponerse fines y de elegir los medios adecuados para alcanzarlos, y de elaborar, revisar e intentar materializar sus proyectos de vida. Todo ello, sin la irrupción de terceras personas o de poderes públicos. Así, el papel del Estado es, por un lado, crear un marco jurídico-político que permita a los individuos desplegar sus potencialidades para realizar su proyecto de vida. Y por otro, sancionar aquellas conductas de los particulares que supongan una violación de dicho marco y que originen un daño a los bienes de terceras personas. Definitivamente, se reconoce a todos los seres humanos un derecho a ser autónomos, siendo un derecho universal³⁵.

Por el contrario, en el Derecho internacional no existe un consenso entre los juristas ni entre los teóricos sobre el significado de la *autonomía*. Así, el término *autonomía* es usado e interpretado de acuerdo al contexto. Por ejemplo, en el área de los derechos de las minorías nacionales se usa el equivalente a independencia limitada, autogobierno, autodeterminación o autoadministración. De este modo, en la doctrina internacional existen un sinnúmero de definiciones sobre el concepto de *autonomía*. Asimismo han sido propuestas diversas clasificaciones; principalmente suelen distinguirse dos categorías, la autonomía política (territorial) y la autonomía cultural o personal (no territorial).

Así por ejemplo, para Sohn *autonomía* significa un acuerdo que permite a un territorio o al pueblo que en él habita el control de sus asuntos políticos, económicos,

expresan de forma imperativa, elaborando de esa manera sus propias normas sin la interferencia de terceros. Según Kant, la autonomía moral es una combinación entre la libertad y la responsabilidad. Emmanuel, KANT, *Crítica de la razón Práctica*, trad. Roberto R. Aramayo, Alianza, Madrid, 2000.

³⁴ “(...) actuar autónomamente es actuar desde unos principios en los que estaríamos de acuerdo como seres racionales libres e iguales (...)”. En la “posición original” los individuos eligen los principios de justicia mediante los cuales la sociedad se regirá. A partir de esta situación hipotética, Rawls trata de reflejar que los individuos son libres e iguales, capaces de cooperar equitativamente, así como de elegir sus propios objetivos y alcanzarlos. John, RAWLS, *Teoría de la Justicia*, cit., pp. 570-571.

³⁵ Jesús, GONZÁLEZ AMUCHASTEGUI, *Autonomía, dignidad y ciudadanía: una teoría de los derechos humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 375, 396 y 416.

sociales y culturales, para lo cual requiere de un gobierno e instituciones propias con libertad de acción en esas áreas³⁶. Por su parte, Hannum alude a una *autonomía* plena, esto es, el gobierno de un territorio autónomo sin personalidad jurídica en el Derecho internacional constituido por tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial³⁷. Ruth Lapidoth se refiere a la *autonomía* política (en contraposición a la autonomía administrativa) y a la autonomía cultural, al mismo tiempo que la diferencia de otros tipos de sistemas políticos como la federación, el autogobierno y la descentralización política³⁸. Con respecto a la *autonomía* política Lapidoth distingue cuatro ideas: a) el derecho que tiene un grupo de manejar determinados asuntos; b) sinónimo de independencia; c) un equivalente de descentralización; d) la cualidad que asegura poderes exclusivos para legislar, administrar y la adjudicación de áreas específicas³⁹. En cuanto a la autonomía cultural, Lapidoth señala que ésta se aplica a todos los miembros de una comunidad cultural o lingüística que no cuentan con un territorio específico, y mediante la cual estos grupos pueden administrar los asuntos relacionados con la cultura y la lengua.

³⁶ *The concept of an autonomous area is in between the Concepts of a "non-self-governing territory" and an 'independent' State; it is thus short of independence, but has left behind the period of complete subservience to another governmental entity and dependence on its whims. The achievement of autonomous status enables a territory (or the people which inhabit it) to control its economics, social and cultural affairs. In order to be able to do that, the territory needs to have its own government, free in those three areas from inference by another government. Such government should include all three basic branches of a norm government: executive, legislative and judicial, with only one basic limitation –that their sphere of action is limited to those functions which are needed to ensure the area's economic, social and cultural autonomy.* Luis, SOHN, "The concept of autonomy in International law and the practice of the United Nations", *Israel Law Review*, Vol. 15, 1980, p. 190. Hurst, HANNUM y Richard, LILLICH, "The concept of autonomy in International Law", *American Journal of International Law*, Vol. 74, 1980, p. 887.

³⁷ Para Hannum y Lillich los siguientes principios se aplican en los territorios autónomos: 1. Existe un órgano electo con cierto poder legislativo cuyas competencias se limitan a la salud, a la educación, a los servicios sociales, a la recaudación fiscal local, al comercio interno, a la protección ambiental, a las estructuras locales de gobierno y sus decisiones no están sujetas a veto por parte del poder central. 2. Existe un poder ejecutivo responsable de la administración y de la ejecución de las tareas del gobierno local. 3. Los territorios cuentan con un órgano judicial independiente para interpretar las leyes locales. En los casos 2 y 3 los miembros de los órganos son propuestos o aprobados por el poder central. 4. Existen áreas específicas donde se comparte el poder entre las entidades locales y centrales, siempre en posición de conservar la soberanía de las autoridades centrales. *Ídem*, pp. 885-887.

³⁸ Ruth, LAPIDOTH, "Autonomy: Potential and Limitations", *International Journal of Group Rights*, United States Institute of Peace Press, Vol. 1, 1993, pp. 282-285. Ruth, LAPIDOTH, *Autonomy: Flexible solution to Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington, 1996, p. 33.

³⁹ "(...) others use autonomy more or less as a synonym of independence...and under a forth notion an autonomous entity is one that has exclusive powers of legislation, administration and adjudication in specific areas. The latter type is called political autonomy (...)" Ruth, LAPIDOTH, "Autonomy: Potential and Limitations", cit., p. 277.

Benedikter desarrolla su propuesta sobre el cuarto punto señalado por Lapidoth. Para este autor el significado básico de *autonomía* es “la elaboración de leyes propias”, esto es, la competencia que detenta un territorio o una entidad para ejercer el autogobierno, dejando algunas responsabilidades al gobierno central⁴⁰. Según Benedikter sólo se puede hablar de autonomía política y autonomía cultural:

*“A real autonomy must comprise the right to set out its own laws, in both forms, as an exclusive domain or as a concurrent domain within a legal framework set by the central state. Otherwise there is nothing more than the decentralisation of administrative or executive functions”*⁴¹.

Otros autores elaboran y proponen una variedad de clasificaciones sobre la noción de *autonomía* como la territorial, la administrativa, la funcional, la legislativa, la cultural y la personal, relacionándola en ocasiones con el federalismo, con el regionalismo o con la descentralización⁴². En la actualidad no se ha alcanzado un

⁴⁰ Thomas, BENEDIKTER, *The World's Working Regional Autonomies. An Introduction and Comparative Analysis*, Anthem Press, India, 2007, p. 16. Hans-Joachim, HEINTZE, “On the legal understanding of autonomy”, Markku, SUSKI (ed.) *Autonomy: applications and Implications*, cit., p. 7. Para Heintze, *autonomía* en el ámbito del Derecho internacional se refiere a la concesión del autogobierno a una región o a un grupo de personas para la administración y la legislación de ciertas materias de gobierno. Esto es, la capacidad de promulgar leyes y estatutos sobre determinados asuntos. Esto significa una independencia parcial del gobierno central sin llegar a constituir un Estado propio. Hans-Joachim, HEINTZE, “Implementation of Minority Rights through the Devolution of Power – The Concept of Autonomy Reconsidered”, *International Journal on Minority and group Rights*, Núm. 9, 2002, p. 338. Para Rehof *autonomía* significa: “(...) a legal regime whereby powers of self-government, including legislative competence concerning one or more specified areas, are conferred on a distinct group of individuals, within the overall constitutional make-up of the state in question”. Lars A., REHOF, “Human Rights and Self-Government for Indigenous Peoples”, *Nordic Journal of International Law*, Núm. 61-62, 1994, pp. 19-41.

⁴¹ Thomas, BENEDIKTER (ed.), *Solving Ethnic Conflict through Self-Government. A short Guide to Autonomy in Europe and South Asia*, EURAC Research, Bolzano, 2009, p. 11.

⁴² Donald, ROTHCHILD y Caroline A., HARTZELL, “Security in Deeply Divided Societies: The Role of Territorial Autonomy”, William, SAFRAN y Ramón, MÁIZ (eds.), *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Frank Cass Publishers, Londres, 2000, p.260. Ronald L., WATTS, “Comparing Forms of Federal Partnerships”, Dimitrios, KARMIS y Wayne NORMAN (eds.), *Theories of Federalism – A Reader*. Palgrave Macmillan, Nueva York, 2005, pp. 235-237. Tkacik sustituye la autonomía política por la autonomía funcional y la autonomía administrativa. La autonomía funcional implica la descentralización de una función en un espacio geográfico. Por ejemplo, mediante este tipo de autonomía se permite que dos escuelas impartan la enseñanza en una lengua minoritaria en un sólo distrito escolar. El espacio geográfico de la autonomía funcional se establece en el distrito escolar, pero la autonomía puede tener poca o ninguna continuidad territorial; mientras que la autonomía administrativa implica un conjunto de autonomías funcionales (tales como escuelas, servicios públicos y tribunales con adaptaciones especiales en beneficio de un grupo determinado) conviviendo todas en el mismo espacio geográfico, probablemente presupondría una especificidad territorial, aunque no alcanza el nivel de una autonomía legislativa. Normalmente, la autonomía administrativa se diferencia de la autonomía legislativa por el alcance de las competencias transferidas. En la autonomía administrativa los poderes tienen potestad de regular pero no de legislar. Para Tkacik, Córcega cae en una zona gris entre autonomía administrativa y legislativa. Aún cuando para la mayoría de los autores Córcega es una autonomía administrativa, para este autor, Córcega es casi es una autonomía legislativa dado que la Asamblea corsa detenta el derecho de ser consultada sobre leyes nacionales. Para este autor la autonomía se clasifica de la

consenso sobre la clasificación de la autonomía ni en el ámbito académico ni en el jurídico.

Fuera del ámbito doctrinal, específicamente en el seno de las instituciones internacionales también se llegó a definir *autonomía*, concretamente en instrumentos de carácter político como las Recomendaciones de Lund de 1999 en el ámbito de la OSCE:

“El término "autonomía" implica que una comunidad tiene cierto control sobre las cuestiones que le afectan. La elección del término "autonomía" no implica necesariamente una competencia exclusiva. Además, puede incluir la autoridad administrativa, la gestión y unas competencias legislativas y judiciales concretas. El Estado puede conseguir este objetivo por delegación o traspaso o, en el caso de una federación, dividiendo inicialmente los poderes constituyentes. En los Estados participantes de la OSCE se mencionan acuerdos de "autonomía" de modos distintos: delegación de autonomía, gobierno autónomo y autogobierno”⁴³.

En esta definición, contrariamente a la proporcionada por los autores mencionados en los párrafos anteriores, se refiere a la *autonomía* en un sentido más amplio y flexible que incluye tanto competencias legislativas y ejecutivas como administrativas o de gestión en determinados asuntos o materias.

En conclusión, no existe una definición única de *autonomía* pero se suele recurrir a ella para referirse a la libertad de acción sobre ciertas áreas y competencias atribuidas a un grupo o a una entidad territorial sin interferencia del gobierno central.

A efectos de esta investigación se empleará tanto el término de *autonomía* como el de autogobierno de manera indistinta. Cuando se recurra a estos dos conceptos nos estaremos refiriendo a la capacidad atribuida de legislar, administrar o gestionar a una entidad o un grupo de individuos en ciertas materias relacionadas directamente con su subsistencia y desarrollo. De esta manera, la *autonomía* implicaría diversas formas de gobernar determinadas por el grado de jurisdicción o control de determinados asuntos⁴⁴.

siguiente manera: autonomía personal o cultural, autonomía funcional, autonomía administrativa y autonomía legislativa. Michael, TKACIK, “Characteristics of Forms of Autonomy”, *International Journal and Group Rights*, Núm. 15, 2008, pp. 369-401.

⁴³ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LAS MINORÍAS, “Nota Explicativa de las Recomendaciones de Lund para la Participación Efectiva de las Minorías Nacionales en la Vida Pública”, 1999, párrafo 14.

⁴⁴ Kristian, MYNTTI, *A Commentary to the Lund Recommendations on the Effective participation on National Minorities in Public Life*, Institute for Human Rights, Abo Akademi University, Turku/Abo, 2001, p. 41. Eduardo J., RUIZ VIEYTEZ, *Minorías, Inmigración y democracia en Europa*, cit., p. 367. Para Heintze el autogobierno significa en primer lugar derechos políticos, además de la

Por lo tanto, un acuerdo de *autonomía* puede ser establecido en un sistema federal o en un Estado unitario.

Cabe añadir que existen varios factores importantes que determinan el grado de *autonomía*; por ejemplo, las circunstancias, las necesidades y las aspiraciones de la población de la entidad autónoma. En el caso de que el beneficiario de la autonomía sea un grupo, influye el grado de su dispersión y su ubicación dentro de las fronteras del Estado, su tamaño numérico y el nivel de vulnerabilidad en que se encuentra. De igual manera, intervienen el grado de democracia del Estado en cuestión, la historia de las relaciones entre la población mayoritaria y la entidad o los grupos beneficiarios de la autonomía, así como la presencia de minorías con un Estado de referencia⁴⁵.

2.3.- Clasificación de la Autonomía

Indiscutiblemente, la autonomía tiene una gran variedad de modalidades que dependen de las capacidades o responsabilidades adjudicadas a la entidad autónoma. Tanto en el ámbito académico como en el jurídico existe una variedad de clasificaciones acerca de la autonomía territorial, sin que exista hoy en día un acuerdo completo sobre ellas. A fin de esclarecer el contenido de los diferentes modelos de autonomía, nos apoyaremos en la tipificación propuesta por Ruiz Vieytez que la divide en dos categorías generales. Por un lado, la autonomía territorial, que a su vez clasifica en cuatro subcategorías: la relación entre las entidades territoriales y el poder central en un sistema federal, la descentralización política, la descentralización administrativa y la autonomía local. Por otro, la autonomía no territorial denominada también autonomía cultural o personal⁴⁶.

administración en cuestiones como la regulación de uso de la tierra, la explotación de los recursos naturales, la propiedad y los derechos de recaudación de impuestos. Hans-Joachim, HEINTZE, "Evolution of Autonomy and Federalism", Jorge, OLIVEIRA y Paulo, CADINAL, *One Country, Three legal Orders-Perspectives of Evolution*, Springer Berlin, Heidelberg, 2009, p. 399.

⁴⁵ David, WIPPMAN, "The evolution and implementation of minorities rights", *Fordham Law Review*, Vol. 66, 1996-1997, p. 624. En Europa, uno de los aspectos a tomar en cuenta en las negociaciones sobre la autonomía es el papel que pueden jugar las minorías *kin state* en los Estados donde sus miembros son ciudadanos. Por ejemplo, el gobierno de Rumania se ha negado a reconocer a las minorías húngaras algún grado de autonomía o autogobierno por el temor a que desestabilicen el Estado por la relación tan estrecha que éstas tienen con el Estado de referencia, Hungría. Miklós, BAKK, "Romania and the Szeklerland –Historical Claim and modern regionalism", Thomas, BENEDIKTER (ed.), *Solving Ethnic Conflict through Self-Government. A short Guide to Autonomy in Europe and South Asia*, cit., pp. 29-34.

⁴⁶ Eduardo, J., RUIZ VIEYTEZ, *Minorías, Inmigración y democracia en Europa*, cit., pp. 367-375. "Territorial autonomy can be implemented to various degrees, from so-called administrative autonomy to full self-government. Administrative autonomy most commonly describes and arrangement

2.3.1.- Autonomía Territorial

La autonomía territorial es un acuerdo que reconoce competencias legislativas, administrativas o de gestión a una o varias entidades territoriales que integran un Estado. En ocasiones, este territorio puede estar habitado por un grupo que se diferencia del resto de la población de un Estado por sus rasgos étnicos y culturales, constituyendo al mismo tiempo mayoría en esa zona. Es importante reiterar que el autogobierno territorial es otorgado a la entidad del Estado y no al grupo que habita en ella⁴⁷.

Existen diversas vías jurídicas para establecer la autonomía, derivadas de la práctica de los Estados. Benedikter señala varias formas para establecer y afianzar los sistemas de autonomía: 1. A través de la constitución. Por ejemplo, Italia aceptó cinco regiones con un sistema especial de autogobierno. 2. Como resultado de un acuerdo internacional. Las Islas Aaland son un ejemplo de ello. 3. A consecuencia de acuerdos de paz tras la finalización de algún conflicto interno en un Estado. Ejemplo de esto son las autonomías de Aceh en Indonesia, Nueva Caledonia y de la Costa Atlántica de Nicaragua. 4. Como un resultado de las negociaciones para dar por terminado un régimen de colonización⁴⁸.

of executive independence within the framework of central legislation, thus, the autonomy territory does not have its own legislative or judicial system. Full self-government, on the other hand, incorporates the right for the population on the designated autonomous territory to elect its own legislature, it endows them with the authority to take charge of all executive and administrative functions usually provided by central state institutions except in the areas of foreign and defence policy, and also grants significant judicial powers to the autonomous entity. While various forms of administrative territorial autonomy can be found in connection of a state along the principle of subsidiarity (...). Stefan, WOLF y Marc, WELLER, “Self-determination and autonomy: a conceptual introduction”, Marc, WELLER y Stefan, WOLF, *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution*, Routledge, Reino Unido, 2005, p. 13-14

⁴⁷ “(...) el autogobierno siempre se plantea como un ámbito de poder propio que no corresponde a la minoría como tal, sino a la entidad jurídico territorial que se atribuye”. Eduardo, J., RUIZ VIEYTEZ, *Minorías, Inmigración y democracia en Europa*, cit., p. 368.

⁴⁸ Por su parte Suksi destaca seis: la primera es la general que se establece a través de la Constitución o mediante una ley orgánica a la luz de la primera. La segunda es la semi-general originada a partir de un referéndum, siempre y cuando éste haya sido previsto en la legislación del Estado. La tercera vía se instaure mediante modificaciones o enmiendas de un estatuto de autonomía previamente planeadas. La cuarta vía es el resultado de un acuerdo internacional garantizado por la comunidad internacional. La quinta se obtiene a la luz de un tratado bilateral donde uno de los Estados se compromete a establecer un autogobierno en beneficio de una minoría, que tiene vínculos con la población mayoritaria del otro Estado. La última vía se crea a través del derecho de autodeterminación. Markku, SUKSI, “Legal Foundations, Structures and Institutions of Autonomy in Comparative Law”, Jorge, OLIVEIRA y Paulo, CARDINAL, *One Country, Three legal Orders-Perspectives of Evolution*, cit., p. 514. Thomas, BENEDIKTER, *The World's Working Regional Autonomies. An Introduction and Comparative Analysis*, cit., p. 46. Kjell-Ake, NORDQUIST, “Autonomy as a Conflict-Solving Mechanism”, Markku, SUKSI (ed.) *Autonomy: applications and Implications*, cit., p. 64.

La lista de las competencias asignadas tanto al poder central como a las entidades autónomas se inscribe normalmente en la Constitución del Estado. En ocasiones, son listas de carácter abierto, es decir, sólo se enumeran las responsabilidades del poder central dejando un margen de maniobra a las entidades autónomas. O bien, son listas que articulan como un modelo abierto de delimitación de competencias no completamente definidas en el texto constitucional⁴⁹. Las competencias asignadas, de acuerdo con la práctica de los Estados, se clasifican generalmente en un máximo de cuatro grupos⁵⁰. El primer grupo se refiere a aquellas áreas en las cuales sólo tiene potestad el poder central. Entre éstas por lo general se incluye la acuñación de la moneda, la defensa nacional o los asuntos de inmigración. En el segundo grupo se encuentran las competencias exclusivas de la comunidad autónoma⁵¹ que pueden atender materias en muy diversos campos de orden cultural, social o económico. El tercer bloque posible son las competencias concurrentes que se refieren a las responsabilidades diferenciadas, estatales y autonómicas pero interrelacionadas y que recaen sobre un mismo objeto. Por último, un cuarto grupo lo integrarían las denominadas competencias compartidas que implican el ejercicio de funciones diversas sobre la misma materia o incluso de la misma función segmentada en dos ámbitos diferentes⁵². Esto no obstante, no existe una clasificación universal sobre las competencias.

Ahora bien, la cuestión de la autonomía cuando se vincula con la problemática de las minorías nacionales o grupos minoritarios origina opiniones encontradas,

⁴⁹ M^a. Begoña, LÓPEZ PORTAS, *Galicia y Escocia*, Universidade de Santiago de Compostela Publicacións, 2009, pp. 110 y 113. El artículo 148 de la Constitución española enumera las competencias que pueden ser atribuidas a las autoridades autónomas; sin embargo, en el punto 148. 2 señala que: “transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149”. Así, en el artículo 149 se indica que: “3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas (...)”

⁵⁰ *Ídem.*, p. 114. Ruth, LAPIDOTH, “Autonomy: Potential and Limitations”, cit., p. 278. Hurst, HANNUM y Richard, LILLICH, “The concept of autonomy in International Law”, cit., pp. 885-887.

⁵¹ Thomas, BENEDIKTER, *The World's Working Regional Autonomies. An Introduction and Comparative Analysis*, cit., pp. 42-43. Marc, WELLER, “Towards a General Comment on self determination and autonomy”, cit., Asbjorn, EIDE, “Protection on Minorities. Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities”, E/CN.4/Sub.2/1993/34, agosto 1993. Ambos documentos disponibles en la siguiente dirección electrónica: <http://www2.ohchr.org/english/issues/minorities/documents.htm>. [Consulta: 5 marzo 2011]

⁵² M^a. Begoña, LÓPEZ PORTAS, *Galicia y Escocia*, cit., p. 114.

especialmente cuando se trata de la autonomía territorial. Ya desde principios del siglo XX, Otto Bauer señalaba lo siguiente:

*“El principio territorial exagera por un lado la trascendencia de las diferencias nacionales al querer a toda costa separar estados y regiones administrativas entre sí en función de las fronteras idiomáticas; por otro lado, sin embargo, imputa a las naciones el abandonar simplemente considerables porciones del cuerpo popular a manos de las otras naciones”*⁵³.

En este sentido coincide la opinión de Lyck, quien argumenta que el establecimiento de regiones de autogobierno territorial origina ciertos problemas, entre los que destaca el impulso separatista o secesionista de algunas identidades étnicas, la individualización de grupos específicos sobre la base del origen étnico, la exclusión de otras minorías que comparten el mismo territorio, además de que exhorta al poco interés y escasa responsabilidad de los gobiernos en el desarrollo político y económico de las regiones autónomas⁵⁴.

Por el contrario, Benedikter considera que este tipo de sistema es un medio de acercamiento entre el poder central y el pueblo. Si se aseguran unos estándares mínimos de autonomía, este sistema permite una división del poder estatal entre las entidades nacionales y la población de la región. De esta manera, este último podrá elegir libremente a sus representantes, así como saber y calificar si actúan conforme a sus intereses en los asuntos relevantes al desarrollo local y regional, además de conseguir la protección de la identidad cultural. Sin embargo, para que esto suceda, según el autor, deben de cumplirse cinco condiciones⁵⁵:

⁵³ Otto, BAUER, *La Cuestión de las Nacionalidades y la Socialdemocracia*, edición a cargo de José Aricó), Siglo XX, México, 1979, pp. 325, 330 y 331.

⁵⁴ Lise, LYCK, “Lessons to be learned on autonomy from the Faeroese situation since 1992”, *Nordic Journal on International Law*, Núm. 64, 1995, p. 485. Para Steiner un Estado con regímenes de autonomía se asemeja más a un museo de antigüedades sociales y culturales que un Estado basado en los ideales de los derechos humanos. Henry, STEINER, “Ideals and Counter-Ideals in the Struggle over autonomy Regimes for Minorities”, *Notre Dame Law Review*, Núm. 66, 1991, pp. 1541-1542. Svante, CORNELL, *Autonomy and conflict: ethno territoriality and separatism in the South Caucasus: cases in Georgia*, Uppsala University, Finlandia, 2002, p. 7.

⁵⁵ Thomas, BENEDIKTER (ed.), *Solving Ethnic Conflict through Self-Government. A short Guide to Autonomy in Europe and South Asia*, cit., p. 124. Para Heintze el éxito de la autonomía es siempre un resultado de las negociaciones entre el Estado y los grupos minoritarios acerca del contenido, del objetivo y de los mecanismos del autogobierno. Hans-Joachim, HEINTZE, “Evolution of Autonomy and Federalism”, Jorge, OLIVEIRA y Paulo, CARDINAL, *One Country, Three legal Orders-Perspectives of Evolution*, cit., p. 393.

1. Un territorio con fronteras delimitadas y aceptadas por todos los grupos involucrados⁵⁶:

2. Capacidad suficiente para que las autoridades autónomas puedan gestionar el desarrollo cultural y socio-económico en la región.

3. La transferencia permanente de poderes legislativos y ejecutivos y la no interferencia del poder central en la autonomía regional.

4. El establecimiento de las regulaciones en la Constitución donde se definan los mecanismos de enmienda y resolución de conflictos entre ambos poderes.

5. Igualdad de derechos y no discriminación hacia los demás minorías que habiten en la región autónoma. Asimismo, se requiere de algunos dispositivos de control sobre la inmigración en la región para garantizar la estabilidad y la paz en la región.

La autonomía ofrece la oportunidad para la solución de los problemas en el nivel local, el derecho de participar de la población en el gobierno, así como, el derecho de elegir localmente a los representantes políticos. Los acuerdos de autonomía, cuando se trata de minorías nacionales, no sólo ofrecen la protección de estos grupos sino que contribuyen a incrementar su participación en la toma de decisiones políticas, económicas y culturales.

2.3.1.1.- Relación Federal. Québec, Canadá

2.3.1.1.1.- Significado de la Federación

En los estudios realizados acerca de los sistemas federales, por lo general, los autores recurren indistintamente a los términos de federalismo y federación. Algunos, como Gagnon, hacen una distinción entre uno y otro concepto. Para este autor, el federalismo se entiende como un conjunto de ideas o una forma de pensar y de actuar⁵⁷. La federación, en cambio, se refiere a la dimensión institucional⁵⁸.

⁵⁶ La delimitación del territorio representa un gran problema porque no sólo intervienen en la negociación el grupo directamente involucrado y el poder central, sino también es importante la aceptación de la población mayoritaria del Estado de esos acuerdos, porque ésta no siempre ve con confianza ese tipo de situaciones, máxime si el grupo o el territorio al cual se va a otorgar un estatus especial de autogobierno tiene relevancia demográfica o territorial en el ámbito estatal. Eduardo J., RUIZ VIEYTEZ, *Minorías, Inmigración y democracia en Europa*, cit., p. 368. Véase también Alain-G., GAGNON y James TULLY, *Multinational Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001. En la introducción de esta obra se mencionan los diferentes procesos de negociación entre los diversos grupos que integran una sociedad al gestionar la diversidad nacional y cultural en los Estados.

⁵⁷ No hay consenso sobre el concepto de federalismo. Sin embargo, varias corrientes teóricas en la Ciencia Política y la Política Comparada se han enfocado en su estudio. La primera de ellas es de corte

Una federación desde un punto de vista liberal y tomando como base las ideas de Elazar es una entidad política única dividida territorialmente. Cada unidad territorial cuenta con cierto poder acordado constitucionalmente, fundamentado en la descentralización de algunas funciones específicas. Tradicionalmente, las federaciones se construyen sobre dos principios fundamentales, la distribución de los poderes que no puede ser alterada sin un acuerdo o consentimiento de las partes, y el poder compartido en igualdad de derechos⁵⁹.

Si bien una federación se define por una serie de características institucionales, existen una diversidad de formas y modalidades originadas de la realidad histórica, de las relaciones de poder y de las condiciones económicas, culturales y políticas. Los sistemas federales pueden ser altamente centralizados o descentralizados, por lo que el

liberal, basada en la homogeneidad y en la idea del individuo en las sociedades de los Estados que niega la existencia de la diversidad cultural y, por lo tanto, el reconocimiento de los diferentes grupos étnico-culturales. El resultado es el establecimiento de políticas públicas homogéneas, así como un ordenamiento jurídico destinado a gobernar mediante la igualdad tanto a los individuos como a los grupos que constituyen al Estado. Sobre este conjunto de ideas se constituyeron la mayoría de las federaciones que conocemos como, por ejemplo, la de Estados Unidos. Este sistema ha sido guía para algunos teóricos contemporáneos como Rawls, quien elabora un análisis del federalismo a partir de la idea de un “sistema de cooperación perpetua” sin tomar en cuenta la cuestión de los aspectos identitarios de una sociedad. Las siguientes dos corrientes han tenido auge a partir de la década de los años sesenta, setenta y con mayor fuerza en la etapa de los años noventa, a consecuencia de la necesidad del acomodamiento de la diversidad étnica y cultural en los Estados contemporáneos. Una de las corrientes teóricas es representada por Kymlicka, quien desarrolla un análisis del federalismo multinacional en contraposición con el federalismo territorial. El federalismo multinacional divide a un Estado en grupos o naciones que comparten una misma lengua y una cultura y que se ubican en un territorio específico dentro de un Estado. A estos grupos el autor atribuye derechos históricos como el autogobierno (derechos de grupo). La tercera corriente teórica es la que analiza el federalismo multinacional desde una perspectiva comunitarista bajo las ideas de Charles Taylor, James Tully y Alain-G., Gagnon. Will, KYMLICKA, “Federalism, Nationalism, and Multiculturalism”, Dimitrios, KARMIS y Wayne NORMAN (eds.), *Theories of Federalism – A Reader*, cit., pp. 267-242. Will, KYMLICKA, *Politics in the Vernacular*, Oxford University Press, Toronto, 2001, pp. 114-115.

⁵⁸ Alain-G., GAGNON, *Más allá de la Nación Unificadora: Alegato a favor del Federalismo Multinacional*, trad. Institut d’Estudis Autònoms Generalitat de Catalunya, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2009, p. 9.

⁵⁹ Daniel J., ELAZAR, *Exploración del Federalismo*, trad. Josep Ma. Solé Alseda, Editorial Hacer, Barcelona, 1990, pp. 24 y 26. Réjean, PELLETIER, “L’asymétrie dans une fédération multinationale: Le cas Canadien” Linda, CARDINAL, (dir.) *Le fédéralisme asymétrique et les minorités linguistiques et nationales*, Collection Agora, Sudbury, 2008, pp. 33-50. Althusius –que desde 1604 hasta 1693 gobernó como síndico la ciudad de Emden, al norte de Ginebra- rechazó el poder absoluto e ilimitado del gobernante y la teoría de la soberanía formulada por Bodino, y frente a la centralización del poder, defendió una organización federalista de la sociedad que garantizase la autonomía de las colectividades y, sobre todo, una libertad individual que hacía consistir en el efectivo dominio de los individuos privados sobre sus bienes, dando al derecho de propiedad el carácter de derecho fundamental. Entiende la sociedad en términos contractualistas, esto es, como fruto de un pacto o consociación que tiene su origen en la mancomunidad de intereses entre los distintos individuos o grupos que, libremente, a través de pactos, buscan desarrollarla. Juan Pedro, GARCÍA DEL CAMPO, *Spinoza o la Libertad*, Intervención Cultural, España, 2008, p. 35

grado de autonomía de sus entidades puede variar⁶⁰. En la actualidad, de los casi doscientos Estados que integran las Naciones Unidas, veintiocho de ellos, cada uno de ellos con características propias, se rigen bajo un sistema federal⁶¹.

De acuerdo con Lijphart los atributos de los sistemas federales se pueden resumir de la siguiente manera⁶²:

1. Una constitución escrita en cuyo articulado se especifica la división de poderes y las garantías de que sus atributos no podrán ser retirados por el poder central.
2. Los parlamentos de las federaciones se componen por dos Cámaras, una que representa al pueblo en su conjunto y otra a las entidades federadas.
3. Reparto del poder constitucional. Es decir, cada entidad puede participar en el proceso de enmienda de la Constitución federal y enmendar unilateralmente sus constituciones internas.
4. La representación de las Cámaras de las entidades en la Cámara federal.
5. Un gobierno descentralizado, es decir, el reparto efectivo de poderes.

A estos atributos señalados por Lijphart se han agregado algunos:

1. La presencia de una institución imparcial que resuelva los litigios referentes a la división de poderes.
2. La distribución equitativa de las fuentes de ingresos que permiten a los gobiernos autónomos ejercer su autoridad en los sectores en los que les fue reconocida constitucionalmente.
3. La presencia de mecanismos de coordinación intergubernamental comprometiendo la consulta entre el gobierno central y los gobiernos de las entidades con vista a mejorar la gestión y la cooperación. Esto último permite la adopción de

⁶⁰ Las unidades que integran las federaciones tienen diferentes terminologías; así, por ejemplo en Australia, Brasil, Estados Unidos, Etiopía, India, Malasia y México se denominan estados. En Argentina, Canadá, Pakistán y Sudáfrica se llaman provincias. En Austria y Alemania se designan l nder. En Suiza se conocen como cantones. En Bélgica se denominan comunidades ling isticas y regiones. En Rusia tienen varias denominaciones como repúblicas autónomas, distritos autónomos, región autónoma, territorios, regiones y ciudades federales. George, ANDERSON, *Federalism: An Introduction*, Oxford University Press, Ontario, 2008, p. 3.

⁶¹ *Ibídem*.

⁶² Arend, LIJPHART, *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, trad. Elena de Grau, Ariel, Barcelona, 1991, pp. 186-192.

cambios y de las reglas sin necesidad de recurrir a las enmiendas constitucionales o a la interpretación de los tribunales⁶³.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el sistema federal fue visto por la comunidad internacional como una vía para la pacificación de los Estados multinacionales, dado que se consideró su contribución al ejercicio del derecho a la autodeterminación a favor de los pueblos. De este modo, se instauraron sistemas federales en varios Estados como la India en 1950, Nigeria en 1954 o Pakistán en el año de 1956⁶⁴.

A partir de la década de los años sesenta del siglo XX, los especialistas en el tema del federalismo dividieron a las federaciones en dos grupos. En el primero se agruparon a las federaciones integradas por entidades homogéneas, es decir, aquellas cuya población compartía una lengua y una cultura común. En éstas el pacto federal tenía (y tiene) como finalidad la integración de las diferentes entidades políticas y el esquema de poder compartido afecta a todas las unidades por igual. A este tipo de sistemas se denominó federación territorial⁶⁵, mononacional (monista), simétrica o funcional⁶⁶, y si bien su estructura política es asimétrica la jurídica es simétrica⁶⁷. En este grupo se incluyen los sistemas federales de Australia, Alemania y los Estados

⁶³ Raoul, BLINDENBACHER y Ronald L., WATTS, "Federalism in a Changing World - A Conceptual Framework for the Conference", Raoul, BLINDERIBACHER y Arnold, KOFI, *Federalism in a Changing World. Learning from Each Other. Scientific Background, Proceedings and Plenary Speeches of the International Conference on Federalism 2002*, McGill- Queen's University Press, Montréal/Kingston, 2002, pp. 9-10. Ramón, MÁIZ, "Nación de naciones y el Federalismo", *Claves de Razón Práctica*, Núm. 157, 2005, pp. 21-22.

⁶⁴ Linda, CARDINAL, *Le fédéralisme asymétrique et les minorités linguistiques et nationales*, cit., p. 9. Alain-G., GAGNON, *La raison du plus fort. Plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Amériques, Montréal, Québec, 2008. Según Lijphart, el federalismo es un medio para dar autonomía a grupos minoritarios en sociedades plurales. Arend, LIJPHART, *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, cit., p. 185.

⁶⁵ El concepto de territorial obedece al carácter geográfico y administrativo de las regiones o unidades que componen la federación en comparación con el principio nacional que caracteriza al federalismo multinacional. Linda, CARDINAL, *Le fédéralisme asymétrique et les minorités linguistiques et nationales*, cit., p. 9.

⁶⁶ El federalismo funcional pretende responder a las preocupaciones de los individuos y de los grupos dentro de contextos determinados pero sin distinciones particulares en el plano cultural. Linda, CARDINAL, "Fédéralisme et diversité linguistique: l'incidence du fédéralisme d'ouverture sur les régimes linguistiques canadien et québécois". Documento presentado en el coloquio *Le fédéralisme multinational/ Multinational Federalism*, Université de Québec à Montréal, 25-27 septiembre 2009, p. 4.

⁶⁷ En el federalismo se habla de diferentes tipos de asimetría. Por un lado, la asimetría *de facto* que corresponde a las características de las regiones o entidades que componen el Estado como son su superficie en kilómetros cuadrados, la cantidad de su población, sus recursos económicos y su fuerza política. Por otro, la asimetría *de jure* que se inscribe formalmente en la Constitución y que se refiere a diferentes grados de autonomía reconocidos a las entidades. Rêjean, PELLETIER, "L'Asymétrie dans une fédération multinationale: Le cas Canadien", cit. pp. 33-50.

Unidos. El segundo grupo se compone de las federaciones multinacionales, culturales o asimétricas integradas por diferentes grupos con características lingüísticas, culturales y religiosas propias y, en los que su tanto estructura política como jurídica son asimétricas. Este sistema atribuye distinto grado de poder y supone que las diversas entidades federativas están sujetas a leyes diferentes. Es decir, algunas regiones cuentan con diferente nivel o grado de autogobierno con respecto a las otras⁶⁸. Bélgica, Canadá, la Federación Rusa o la India son ejemplos de este tipo de sistema político.

A partir de la década de los años noventa del Siglo XX se intensificaron los estudios sobre federalismo multinacional, especialmente, bajo la influencia de la teoría comunitarista representada por Taylor y Tully⁶⁹. Ello ha permitido profundizar, en la teoría del federalismo, acerca de la conceptualización de las relaciones entre “unidad” y “diversidad”. En el federalismo multinacional, el principio de la diversidad sirve para rendir cuenta de la pertenencia de los individuos a grupos nacionales en el seno de un conjunto más grande, y se funda sobre la idea de que los grupos constituidos históricamente que comparten una lengua y una cultura común detentan el derecho a la autodeterminación, en el ámbito interno de un Estado⁷⁰.

De acuerdo con Gagnon el federalismo asimétrico o multinacional se fundamenta en tres principios⁷¹:

⁶⁸ Alain-G., GAGNON, *Más allá de la Nación Unificadora: Alegato a favor del Federalismo Multinacional*, cit., p. 52.

⁶⁹ Para Taylor la mayoría de los Estados están integrados por diferentes naciones o grupos minoritarios que comparten una cultura y lengua en común. Para él, el Estado tiene la obligación de proteger las diferentes culturas existentes en su territorio, a razón de que la dignidad humana se fundamenta en la identidad comunitaria. Un mecanismo para la protección de las culturas es el federalismo multinacional. Para un mayor desarrollo sobre esta corriente teórica y su relación con el federalismo, Vid.: Charles, TAYLOR, *Rapprocher les solitudes: Écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*, Les Presses de l'Université Laval, Québec, 1992. Charles, TAYLOR, *Reconciling the Solitudes. Essays on Canadian Federalism and Nationalism*, McGill-Queen's University Press, Québec, 2005. James, TULLY, *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Les Presses de l'Université Laval, Québec, 1999. Dentro de este grupo de teóricos se encuentra Ferran Requejo quien elabora un análisis del federalismo multinacional. Este autor propone el pluralismo de valores para el acomodamiento de los diferentes grupos minoritarios dentro de las democracias multinacionales. El pluralismo de valores se refiere a la existencia de una multiplicidad de valores heterogéneos que no pueden reducirse ni a un valor o medida única, ni a un orden de prioridad de carácter permanente y universal para todos los individuos y para todos los casos. Ferran, REQUEJO, “Pluralismo de Valores y Federaciones Multinacionales”, *Claves de la Razón Práctica*, Núm. 126, 2002, p. 27.

⁷⁰ Linda, CARDINAL, “Fédéralisme et diversité linguistique: l'incidence du fédéralisme d'ouverture sur les régimes linguistiques canadien et québécois”, cit., p. 5.

⁷¹ Alain-G., GAGNON, *Más allá de la Nación Unificadora: Alegato a favor del Federalismo Multinacional*, cit., pp. 57-76.

1. El principio comunitario que defiende la idea que los individuos son seres sociales, por lo que no pueden desarrollarse al margen de una sociedad sin la cultura y el apoyo de los demás. La cultura y la lengua son elementos importantes que definen y refuerzan el sentimiento de pertenencia de cada individuo. En este sentido, el Estado tiene el deber de proteger la cultura de las comunidades diferentes a fin de garantizar su existencia. Dicha protección deberá efectuarse a través de la estructura político-jurídica del Estado, traducándose en políticas públicas asimétricas dirigidas a la salvaguardia y la promoción de la cultura.

2. El principio igualitario descansa sobre la idea de un trato equitativo tanto para los individuos como para las diferentes entidades, que deberá concretarse sobre la base de necesidades particulares y del desarrollo histórico de cada actor, en vez del establecimiento de relaciones idénticas con los individuos y con las entidades que integran la federación. Más que un principio de igualdad es un principio de equidad.

3. El principio democrático consiste en el impulso de la participación tanto de los individuos como de las entidades federadas en la toma de decisiones, al mismo tiempo que acomoda las diferencias entre las diversas comunidades políticas que componen la federación reforzando, de ese modo, la legitimidad democrática del Estado.

De los anteriores planteamientos se deduce que cada entidad federada puede legislar sobre la base de las características lingüísticas y culturales de su población, de sus necesidades particulares y de su desarrollo histórico, originando una legislación diferente para cada entidad pero bajo la unidad de una Constitución federal negociada. Sin embargo, la búsqueda del establecimiento del federalismo multinacional en algunos Estados ha generado tensión entre las relaciones de la población minoritaria y la mayoritaria, así como entre las minorías nacionales y el Estado. Ejemplo de esto es la situación desarrollada en Canadá a partir de la década de los ochenta y originada, según Kymlicka, por el antagonismo de los intereses de los grupos minoritarios con respecto a la población mayoritaria; mientras que los primeros desean ser reconocidos como sociedad étnica y culturalmente distinta (Québec, *nationality-based unit*) y beneficiaria de un mayor grado de poder a través del autogobierno, de la descentralización del Estado federal y del establecimiento de medidas jurídicas asimétricas⁷², por su parte, la

⁷² Para Taylor la heterogeneidad de una federación debe ser atendida mediante la descentralización bajo el principio democrático, lo que conllevará a responder a las necesidades y prioridades de las provincias que integran una federación multinacional. Charles, TAYLOR, *Reconciling*

población mayoritaria (las otras nueve provincias de Canadá, *regional-based units*) se esfuerza en construir un Estado federal que reconozca a una única “nación” o “pueblo” que agrupe a todos los canadienses sin distinción étnica ni cultural mediante la centralización del Estado con una estructura jurídica simétrica⁷³.

A pesar del panorama originado por el federalismo multinacional, algunos autores insisten en la combinación de dos cualidades para enfrentarlo. Por un lado, el reconocimiento de la heterogeneidad y, por otro, la necesidad de construir solidaridades que permitan tender puentes entre las diferencias sobre la base de la búsqueda de un constante diálogo y compromiso de convivir en la unidad⁷⁴.

En conclusión, no existe un consenso entre las escuelas teóricas ni jurídicas sobre el significado de federalismo. No obstante, existe un acuerdo acerca de la esencia del principio federal y sobre las características del sistema federal⁷⁵. Ciertos autores han propuesto diferencias entre un sistema federal y la autonomía. Según Lapidoth existen divergencias fundamentales. En primer lugar, una federación se establece únicamente mediante la Constitución, mientras que la autonomía por medio de tratados, por constitución, por estatutos o mediante la combinación de cualquiera de estos mecanismos. La segunda, las estructuras federales se establecen en todo el territorio y la autonomía únicamente en algunas regiones, respondiendo a características particulares étnicas. En tercer lugar, las entidades autónomas no están institucionalmente representadas en la cámara de senadores a nivel nacional y, por el contrario las entidades federativas forman parte de la Cámara alta, de igual manera que participan en el proceso de las enmiendas constitucionales. La cuarta diferencia es que los sistemas federales son rígidos mientras que la autonomía permite un cierto grado flexibilidad para su funcionamiento⁷⁶. No obstante, hay quien considera que las fronteras entre la

the Solitudes. Essays on Canadian Federalism and Nationalism, McGill-Queen's University Press, Québec, 2005, pp. 148-152.

⁷³ Will, KYMLICKA, “Federalism, Nationalism, and Multiculturalism”, Dimitrios, KARMIS y Wayne NORMAN (eds.), *Theories of Federalism – A Reader*, cit., p. 277.

⁷⁴ Henri, BRUGMANS, *Panorama de la pensée fédéraliste*, Paris, La Colombe, 1956, p. 36.

⁷⁵ Thomas, BENEDIKTER, *The World's Working Regional Autonomies. An Introduction and Comparative Analysis*, cit., p. 22.

⁷⁶ Ruth, LAPIDOTH, “Autonomy: Potential and Limitations”, cit., pp. 282-285. Ruth, LAPIDOTH, *Autonomy: Flexible solution to Ethnic Conflicts*, cit., pp. 33, 50-51. Thomas, BENEDIKTER, *The World's Working Regional Autonomies. An Introduction and Comparative Analysis*, cit., pp. 13 y 23.

autonomía territorial y la federación no son muy claras⁷⁷. Los sistemas federales suelen contener territorios autónomos en sus territorios o pueden estar combinados ambos sistemas⁷⁸.

2.3.1.1.2.- Proceso histórico de Québec

El territorio de Québec fue una colonia francesa desde 1663 a 1763. Tras la Guerra de los Siete Años y mediante el Tratado de Paz de 1763 pasó a poder del Reino Unido. No obstante, el Acta de Québec establecida en junio de 1774 autorizó la libertad religiosa, la práctica de la lengua francesa y el uso o la cohabitación del derecho civil francés con el Derecho británico. Este hecho contribuyó a consolidar las bases para la existencia de una comunidad quebequesa diferenciada⁷⁹.

Hoy en día, Québec es una de las diez provincias que integran la Federación de Canadá. Según los censos de 2005, la población de Québec ascendía a 7.598.208 habitantes de los que cerca del ochenta por ciento era de origen quebequés⁸⁰. Es la única provincia de Canadá en la que el francés es la exclusiva lengua oficial, hablada aproximadamente por 5,9 millones de sus habitantes⁸¹. La lengua no es el único

⁷⁷ Markku, SUKSI, “Sub-State Governance through Territorial Autonomy: on the Relationship between Autonomy and Federalism”, documento presentado en EDW Workshop Autonomy: Imagining Democratic Alternatives in Complex setting”, Universidad Carlos III de Madrid, abril 14-17, 2010, p. 41.

⁷⁸ Ruth, LAPIDOTH, *Autonomy: Flexible solution to Ethnic Conflicts*, cit., 1997, p. 50. Requejo proporciona algunas diferencias entre una federación y un Estado que goza de diferentes grados de autonomía como España: 1. Las Comunidades Autónomas no constituyen entidades. 2. La descentralización de los poderes legislativos es poco clara. El poder central mantiene la hegemonía a través de las leyes bases (leyes especiales constitucionales). 3. El estado de las autonomías no ha tenido efecto sobre la estructura judicial, la cual sigue estando centralizada. 4. La Corte Constitucional es un órgano del Estado y no un órgano del poder central. 5. La Cámara Alta no está vinculada a las unidades federales. La mayoría de los senadores son electos por la provincias y su división administrativa data desde el siglo XIX. 6. El estado de las autonomías está lejos de algún modelo fiscal federal, los impuestos son recaudados por el poder central y devueltos sobre la base de las necesidades de las provincias, a excepción de Navarra y el País Vasco que gozan en un modelo asimétrico. Esto último es producto de un acuerdo especial fundamentado en los derechos históricos y regulados bajo términos de una confederación. 7. Las autonomías no participan en el proceso de reforma constitucional. Ferran, REQUEJO, “Political liberalism in multinational states: the legitimacy of plural and asymmetrical federalism”, Alain-G., GAGNON y James TULLY, *Multinational Democracies*, cit., 2001, pp. 118-199.

⁷⁹ Alain-G., GAGNON, *Más allá de la Nación Unificadora: Alegato a favor del Federalismo Multinacional*, cit., p. 32.

⁸⁰ De acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es correcto utilizar tanto el término quebequense como quebequés para dirigirse a las personas originarias de la provincia de Québec. Para constatar información consúltase la siguiente dirección electrónica: <http://buscon.rae.es/draef/> [Consulta: 5 marzo 2011].

⁸¹ CANADA'S NATIONAL STATISTICAL AGENCY, *Census 2006*, Núm. 97-555-XIF. Información disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.statcan.gc.ca/> [Consulta: 5 marzo 2011]

elemento distintivo de la población de esta región, sino que también, lo son su historia y su religión católica⁸², aspectos que convierten a la mayoría quebequesa en una minoría dentro de Canadá.

El proceso histórico de Québec debe verse dentro del contexto del federalismo canadiense, donde convergen dos puntos de vista diferentes respecto a la construcción de un Estado. Por un lado, la concepción de Québec con una población mayoritariamente francófona sobre una base territorial bien definida y con una conciencia de su identidad distinta aún antes de la creación de Canadá. Para la mayoría de la población quebequesa el pacto de 1867 establecía un régimen federal donde coincidirían dos órdenes de gobierno soberanos en cada una de sus áreas de competencia, y en el cual preservaría su identidad⁸³. Por el otro, la concepción de un Estado anglófono fundado en la idea de una nación única, oficialmente bilingüe y multicultural y que proporcionó con el tiempo al gobierno central un papel preponderante para el establecimiento de la igualdad formal de las provincias en un marco de trato simétrico⁸⁴. Estas dos visiones han tenido gran influencia en la construcción de lo que hoy es el federalismo canadiense y el autogobierno de Québec.

La Ley de la América del Norte Británica (*British North America Act*) de 1867 fue la primera constitución de Canadá, una ley elaborada por el Parlamento Británico para la construcción de un Estado que agrupó en un inicio a las cuatro provincias británicas (Nueva Escocia, Nuevo Brunswick, Québec y Ontario), dotándolas de una estructura federal y parlamentaria⁸⁵. La firma de la Constitución significó, especialmente para la población quebequesa, un pacto basado en tres principios,

⁸² Québec es la única provincia que tiene una mayoría de habla francesa y que profesa la religión católica.

⁸³ Sobre este ideal, Québec históricamente ha venido buscado una mayor autonomía política en torno a un estatuto basado en responsabilidades particulares ligadas a una identidad propia. José, FACAL, “Globalización, Identidades Nacionales y Federalismo. A propósito del cambio en Curso del Sistema Político Canadiense”, Alain, G., GAGNON (ed.), *El Federalismo Canadiense Contemporáneo. Fundamentos, tradiciones e instituciones*, trads. María A. Catalán y Antonio Dauto, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, p. 252.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Más tarde se unieron las demás provincias que ahora integran el Canadá. Manitoba en 1870, Columbia Británica en 1871, la Isla del Príncipe Eduardo en 1873, Saskatchewan y Alberta en 1905 y Terranova en 1949. Adicionalmente, los territorios del norte que son Yukón, los Territorios de Noreste y Nunavut. Pierre, FOUCHER, “La Situation des Minorités Linguistiques dans les Provinces canadiennes”, Nicolas, LEVRAT, *Minorités et Organisation de l'État*, Bruylant, Bruselas, 1998, p. 526.

continuidad, reconocimiento mutuo y consentimiento⁸⁶. Así, en la Constitución de 1867 se establecieron las disposiciones generales para la distribución del poder entre el gobierno central y las provincias, el establecimiento del parlamento, las legislaturas provinciales y los tribunales⁸⁷.

A pesar de que la Ley constitucional de 1867 preveía un sistema federal centralizado, Canadá comenzó un proceso de descentralización principalmente por cuatro razones: 1. La interpretación judicial de la división de poderes favoreció a los gobiernos provinciales sobre el gobierno federal. 2. Las instituciones centrales fueron incapaces de representar adecuadamente la diversidad de Canadá y, por consiguiente, surgió un apoyo de la población para la afirmación del poder provincial, especialmente en las provincias más fuertes. 3. Desde la Ley de 1867 las provincias gozaron de competencias en áreas de la salud, seguridad social y educación, competencias que se han multiplicado en el Siglo XX. 4. Después de la Segunda Guerra Mundial el nacionalismo de Québec forzó aún más al Estado a una mayor descentralización⁸⁸. No obstante, desde la década de los ochenta del Siglo XX el gobierno central ha ido recentralizando su poder y restringiendo el ámbito de facultades de las provincias.

2.3.1.1.3.- La cuestión de Québec

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Canadá afrontó una etapa de transformación caracterizada por la construcción tanto del nacionalismo identitario canadiense como del afianzamiento del nacionalismo quebequés.

En el ámbito interno, el Estatuto de Westminster de 1931 consagró formalmente la independencia de Canadá de la Corona británica. En este sentido, surgió la necesidad de construir un sentimiento de identidad nacional que se robusteció mediante un

⁸⁶ Principios que constituyen las bases esenciales del federalismo canadiense y que lo legitima como Estado. Alain-G., GAGNON, *Más allá de la Nación Unificadora: Alegato a favor del Federalismo Multinacional*, cit., p. 34.

⁸⁷ La Constitución canadiense es una compilación de actas aprobadas tanto por el Parlamento británico como canadiense. El Acta de la América Británica del Norte fue la base de la constitución de 1982 que fue enmendada a través de 25 documentos emitidos de 1867 a 1981. Anne E., PENNER, "Las Constituciones y el Federalismo", Julián, CASTRO REA, *Los Sistemas Políticos de América del Norte en los noventa. Desafíos y Convergencias*, UNAM, México, 1999, p. 32.

⁸⁸ David, CAMERON, "Intergovernmental Relations in Canada", Peter, MEEKISON, *Intergovernmental Relations in Federal Countries*, Ontario, 2000, p. 10.

proyecto cultural impulsado por los historiadores e intelectuales⁸⁹, y reforzado por la instauración de un gobierno extremadamente centralista, intervencionista e interesado por mantener la integridad territorial⁹⁰. En el ámbito externo, se fortalecieron las relaciones con los Estados Unidos y con el Reino Unido proporcionando un sentimiento de Estado consolidado al mismo tiempo que se situó como potencia de mediano poder en el mundo. En esta dinámica, el gobierno canadiense intentó incluir en el proyecto global de Estado a la provincia de Québec⁹¹.

Al mismo tiempo que se construía la identidad nacional canadiense también se fortalecía la identidad quebequesa, bajo la influencia de los movimientos de emancipación nacional a favor de la descolonización sobre el derecho de autodeterminación de los pueblos. En este contexto, la sociedad quebequesa compartía cuatro necesidades: reformas políticas y económicas, la aceptación de la modernidad, la búsqueda de una nueva identidad y la renovación de la problemática del nacionalismo⁹². A la luz de estos cuatro requerimientos, Québec comenzó a exigir al gobierno central la extensión de sus competencias en materia lingüística, cultural, comunicaciones, enseñanza e inmigración, además de demandar un control sobre el gasto del gobierno central⁹³. En concreto, exigía una modificación de la Ley Constitucional.

En los años sesenta se produjeron cambios en la sociedad quebequesa. Antes de ese periodo, Québec estaba mayormente integrado por una sociedad rural y

⁸⁹ En esta etapa se quiso afianzar la unidad del Canadá, incluso existía un eslogan que decía *One Canada, one nation*. A fin de lograr tal objetivo las autoridades canadienses llevaron a cabo varias acciones. Así, en 1957 se creó el Consejo de las Artes de Canadá, se estableció una nueva fórmula de subvención llamada « péréquation » que permitía la transferencia de fondos de las provincias más ricas a las provincias más pobres, se implementaron programas sociales como la seguridad hospitalaria en 1957 y se adoptó el unifoliado común en la bandera en 1965. En el ambiente de unidad, el gobierno quiso asegurar la igualdad de los canadienses anglófonos y los francófonos mediante una política bilingüe dentro de las instituciones federales. No obstante, esta dualidad lingüística se opuso a la voluntad de imponer el francés como lengua dominante en el espacio público en Québec. Rêjean, PELLETIER, *Le Québec et le Fédéralisme Canadien. Un regard critique*, Université Laval, Québec, 2008, pp 35-36.

⁹⁰ Jean-Claude, ROBERT, “Les nationalismes québécois et canadien de 1960 à 1985”, Gaëtan, TREMBLAY y Manuel, PARÈS I MAICAS (eds.), *Autonomie et mondialisation : Le Québec et la Catalogne à l'heure du libre-échange et de la Communauté européenne*, Université du Québec, 1990, p. 31.

⁹¹ Unos autores denominan a este periodo el federalismo unilateral que abarcaba los años de 1949 a 1960. Andrée, LAJOIE, “El Federalismo en Canadá: Provincias y Minorías, el mismo combate”, Alain, G., GAGNON (ed.), *El Federalismo Canadiense Contemporáneo. Fundamentos, tradiciones e instituciones*, cit., p. 206.

⁹² Jean-Claude, ROBERT, “Les nationalismes québécois et canadien de 1960 à 1985”, cit., p. 29.

⁹³ Pierre, FOUCHER, “La Situation des Minorités Linguistiques dans les Provinces Canadiennes” cit., p. 528.

conservadora que mediante la Revolución Tranquila, guiada por el Partido Liberal de Québec, se transformó en una comunidad moderna e industrial. Esta modernidad y la explosión de la productividad cultural originaron la redefinición de la identidad⁹⁴. Ante este nuevo panorama apareció un nuevo “nosotros colectivo”, “*les Québécois*”, en vez del *Canadiens français*. Este cambio tuvo una gran importancia, primero porque vinculó al quebequés a un territorio, dejando de definirle únicamente en términos étnicos. En segundo lugar, provocó que en las regiones de habla francesa fuera de Québec, los francófonos comenzaran a autodefinirse como franco-Ontarianos, franco-Manitobanos o franco-Albertanos. De esa manera, el territorio provincial se convirtió en un referente identitario y el lugar de las reivindicaciones del grupo⁹⁵.

A partir de 1960, el partido en el poder en Québec se comprometió con la modernización y la construcción de un Estado de bienestar. De esta manera, se creó un Ministerio de Educación, se estableció un plan público de pensiones que fue utilizado para financiar y desarrollar la industria local⁹⁶, se nacionalizó la electricidad, se logró el establecimiento de un régimen de ingresos distinto con respecto a las otras provincias, y se consiguió la no adhesión a los programas federales⁹⁷. No obstante, a finales de los años sesenta se produjo la ruptura entre el gobierno central y el gobierno provincial de Québec, provocada por la cuestión de la lengua. En 1969, el gobierno central adoptó una política lingüística, impulsando la Ley sobre las lenguas oficiales basada en el

⁹⁴ Charles Taylor señala que la nueva forma del nacionalismo quebequés que se inició en los años sesenta fue impulsada por una nueva clase, la “*intelligentsia*” conformada por jóvenes con un cierto nivel de educación y que respondió a la necesidad de una sociedad de elaborar una estrategia de resistencia cultural para la conservación de su cultura y su lengua. Esta clase, la *intelligentsia*, fue incorporándose poco a poco en las diferentes áreas de la producción, así como en los puestos burocráticos claves. La *intelligentsia* se concentró en Montréal lo que provocó que esta ciudad cobraría cada vez mayor importancia dentro del contexto canadiense. Charles, TAYLOR, *Reconciling the Solitudes. Essays on Canadian Federalism and Nationalism*, cit., 7-9.

⁹⁵ El nuevo término de *québécois* no llegó a establecerse de manera inmediata sino fue de manera paulatina. Así, en 1979 en Québec el 30 por ciento de los ciudadanos se definían aún como canadienses franceses y el 32 por ciento como quebequés y el 23 por ciento canadienses. En 1990 estas cifras cambiaron, el 49 por ciento se definía como quebequés, el 24 por ciento como canadiense francés y el 19 por ciento como canadiense. Rêjean, PELLETIER, *Le Québec et le Fédéralisme Canadien. Un regard critique*, cit., pp. 60 y 67.

⁹⁶ Michel, KEATING, *Naciones contra el Estado. El Nacionalismo de Cataluña, Québec y Escocia*, trad. Jordi Beltrán, Ariel, Barcelona, 1996, p. 89.

⁹⁷ En el periodo que comprende de 1960 a 1975 se observó un federalismo dialógico, en el que se desarrollan dos principios integradores del derecho. Esto es, dos lógicas para la interpretación del derecho por parte del Tribunal Superior: por lado, la interpretación con respecto a Québec y, la otra con relación al resto del país. Entre 1960 y 1975, dos tercios de las decisiones constitucionales con respecto a Québec fueron favorables para la provincia. Sin embargo, después de 1966 esto cambió radicalmente, especialmente en materia lingüística, recursos naturales y cultura. Andrée, LAJOIE, “El Federalismo en Canadá: Provincias y Minorías, el mismo combate”, cit., pp. 206-207.

principio del individualismo liberal, es decir, los derechos lingüísticos protegidos por la ley se aplicaron a todos los individuos sin importar el lugar de residencia. Así, las instituciones nacionales de todo el Estado se convirtieron en bilingües y debido a que el gobierno quebequés consideró que la lengua protegida fue el inglés en la región de Québec, en respuesta, en 1977 adoptó la Ley 101 o Carta de la Lengua francesa, estableciendo así el francés como lengua oficial en esa región, lo que remarcó la lengua como identidad y no sólo como un derecho individual⁹⁸.

Otro momento de gran tensión entre el poder central y el gobierno de Québec surgió en la década de los ochenta tras el referéndum sobre el tema de la soberanía-asociación realizado el 20 de mayo de 1980, motivado por el Partido Quebequés liderado por Lévesque. La participación de la población fue de un 86 por ciento, y el 59,56 por ciento de los votantes votó en contra⁹⁹. Paralelamente al referéndum de Québec, el Primer Ministro Pierre Trudeau presentó, en noviembre de 1981, un catálogo de reformas constitucionales que fue aceptado por las nueve provincias restantes. En respuesta a esta situación, el Tribunal Supremo emitió un dictamen el 28 de septiembre de 1981 precisando que legalmente no era necesario el consentimiento de las provincias para reformar la Constitución. Más tarde, en su sentencia del 6 de diciembre de 1982 aprobó la legalidad de la Ley Constitucional de 1982 y sostuvo que no existía constitucionalmente el derecho de veto¹⁰⁰. De esta forma, según Gagnon, se vulneraron los principios sobre los cuales se edificó la federación canadiense, el reconocimiento

⁹⁸ En el Preámbulo de dicho documento se indica lo siguiente: “*Langue distinctive d’un peuple majoritairement francophone, la langue française permet au peuple québécois d’exprimer son identité...résolue à faire du français la langue de l’État et de la Loi aussi bien que la langue normale et habituelle de travail, de l’enseignement, des communications, du commerce et des affaires*”. Para un análisis sobre la cuestión de la protección de la lengua en Canadá se puede consultar la siguiente bibliografía. Charles, CASTONGUAY, “Assimilation linguistique et remplacement des générations francophones et anglophones au Québec et au Canada”, *Recherches sociographiques*, XLIII (1), 2002, pp. 149-182. Jean, LAPONCE, *Loi de Babel et autres régularités des rapports entre langue et politique*, Les Presses de l’Université Laval, Québec, 2006. Rêjean, PELLETIER, *Le Québec et le Fédéralisme Canadien. Un regard critique*, cit. Linda, CARDINAL, “Fédéralisme et diversité linguistique : l’incidence du fédéralisme d’ouverture sur les régimes linguistiques canadien et québécois” cit.

⁹⁹ El referéndum se fundamenta en la Ley sobre la Consulta Popular aprobada por la Asamblea Nacional de Québec en 1978. Joseph, FACAL, *Le Statut Politique et Constitutionnel du Québec*, Gouvernement du Québec, 1999, p. 20-21

¹⁰⁰ Carmen, CHACÓN PIQUERAS y Agustín, RUIZ ROBLEDO, “Comentario del Dictamen del Tribunal Supremo canadiense de 20 de agosto de 1998 sobre la secesión de Québec”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 3, 1999, p. 277. Desde 1975, el federalismo dialógico da paso a un federalismo normalizador en el que el factor interpretativo de las dos culturas desaparece hasta negar el veto de Québec en las modificaciones constitucionales. El Tribunal Supremo favoreció a las demás provincias en casi todas las materias a excepción de medio ambiente y ordenación territorial. Lo que no sucedió en el caso de Québec que fracasó en todas las negociaciones ante el gobierno central. Andrée, LAJOIE, “El Federalismo en Canadá: Provincias y Minorías, el mismo combate”, cit., p. 208.

mutuo y el consentimiento. Con esto, se puso fin al primer orden constitucional canadiense que abarcó el periodo comprendido entre 1867 y 1982¹⁰¹.

La decisión del Tribunal Supremo no resolvió el problema político, y por tal motivo, el Primer Ministro Mulroney presentó propuestas de reforma constitucional en dos ocasiones sin que se obtuvieran resultados positivos. En 1987, se presentaron los Acuerdos de Meech Lake sin lograr algún acuerdo debido a su ratificación fuera de tiempo por las provincias de Manitoba y Terranova. En 1992, se presentó el segundo intento con los Acuerdos de Charlottetown; en esta ocasión pese a que hubo un pacto entre las provincias, los acuerdos fueron rechazados por la población mediante un referéndum¹⁰².

En 1995, el gobierno de Québec convocó nuevamente un referéndum sobre la soberanía-asociación. El resultado fue negativo para el gobierno provincial por mínimas diferencias, el 50,56 por ciento en contra y 49,44 por ciento a favor. Años más tarde, el Primer Ministro de Québec anunció un tercer referéndum en caso de ganar las siguientes elecciones, siendo confirmado en 1998¹⁰³. Con el anuncio del referéndum de Québec, el gobierno central reaccionó y puso en práctica una estrategia que consistía, por un lado, el “Plan A” basado en medidas destinadas a reformar el sistema federal y satisfacer las reivindicaciones de Québec. Entre estas medidas se incluía la aprobación del proyecto de Ley sobre el futuro de Québec que había sido depositado el 17 de septiembre de 1995 ante la Asamblea nacional y preveía las modalidades jurídicas de acceso a la soberanía de Québec. Sin embargo, dado el resultado del referéndum, el proyecto fue abandonado. Por otro lado, el “Plan B” que se refería a medidas para impedir el proceso soberanista de Québec, como la petición de un dictamen consultivo al Tribunal Supremo¹⁰⁴ para que éste aclarara las condiciones del referéndum y las consecuencias de una posible secesión. El dictamen del Tribunal Supremo se emitió el

¹⁰¹ Alain-G, GAGNON, *Más allá de la Nación Unificadora: Alegato a favor del Federalismo Multinacional*, cit., p. 35. Alain-G, GAGNON (dir.), *Québec: État et société*, tomo 2, Québec Amérique, Montréal, 2003.

¹⁰² Michel, KEATING, *Naciones contra el Estado. El Nacionalismo de Cataluña, Québec y Escocia*, cit., p. 91.

¹⁰³ Carmen, CHACÓN PIQUERAS y Agustín, RUIZ ROBLEDO, “Comentario del Dictamen del Tribunal Supremo canadiense de 20 de agosto de 1998 sobre la secesión de Québec”, cit., p. 278

¹⁰⁴ José, WOEHLING, “Los intentos de Reforma del federalismo canadiense tras el referéndum de 1995 acerca de la soberanía de Québec”, Esther, MITJANS y Josep M., CASTELLA (coords.), *Canadá. Introducción al sistema político y jurídico*, Publicacions de la Universitat de Barcelona, 2001, p. 77, nota a pie de página 1.

20 de agosto de 1998. En el mismo, se sostuvo que la Constitución canadiense no contemplaba el derecho de secesión unilateral de las provincias¹⁰⁵.

La etapa posterior a las negociaciones de Meech y de Charlottetown, el desarrollo y el interés de la política del gobierno central se enfocó en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Por esta razón, el sistema federal tendió a la centralización, en parte, mediante la jurisprudencia del Tribunal Supremo. De este modo, el gobierno central limitó los efectos de las leyes provisionales, aumentando los de las leyes federales al aplicar la preponderancia federal en los conflictos. Por ejemplo, de las cincuenta y ocho decisiones relacionadas a la división de competencias tomadas por el Tribunal Supremo, entre 1982 y 2002, el 58,6 por ciento de ellas favorecieron al poder federal, contra 41,4 por ciento de las provincias. Si se toma en cuenta únicamente las decisiones con respecto Québec, esta situación se hace aún más notable, puesto que las decisiones a favor del gobierno central representaron el 75 por ciento¹⁰⁶. Al mismo tiempo, se produjo la reducción unilateral por parte del gobierno central de las transferencias financieras a las provincias (apropiándose de esa manera de los excedentes de la caja de seguridad e incrementando los impuestos). A partir de 1997, el gobierno central creó nuevos programas en las áreas de competencia exclusiva de las provincias. De esta forma, poco a poco sus acciones y su intervención fueron indispensables para el desarrollo económico de las provincias.

Con respecto a Québec, el gobierno federal intentó minimizar su facultad de afirmar su identidad. Si bien el gobierno central reconocía el multiculturalismo del país, rechazó cualquier reconocimiento institucional de la identidad quebequesa como nación

¹⁰⁵ SUPREME COURT OF CANADA, *Reference by the Governor in Council concerning certain questions relating to the secession of Québec from Canada*, 20 agosto 1998, Núm. 25506. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:
<http://scc.lexum.umontreal.ca/en/1998/1998scr2-217/1998scr2-217.html>. [Consulta: 5 marzo 2011]

¹⁰⁶ La recentralización de las competencias o la intromisión en las competencias exclusivas de las provincias por parte del gobierno central se ha efectuado en aquellas áreas estratégicas para el desarrollo como la economía, el área fiscal, las comunicaciones, la gestión territorial, el medio ambiente y recursos naturales. Así como en otras áreas tradicionales tales como las relaciones laborales, el transporte o el derecho civil. En el caso de Québec ha sido en las áreas de la cultura, de la enseñanza superior y de los servicios sociales. Andrée, LAJOIE, “El Federalismo en Canadá: Provincias y Minorías, el mismo combate”, cit., pp. 209 y 211. Andrée, LAJOIE, “Garantir l’intégration des valeurs minoritaires dans le droit: une Entreprise irréalisable par la voie structurelle”, Jean-François, GAUDREAU-DESBIEENS y Fabien, GÉLINAS (dir.), *Le fédéralisme en tous ses États. Gouvernance, identité et méthodologie*, Yvon Blais, Québec, 2005, p. 376.

o como pueblo diferente¹⁰⁷. Por el contrario, inició una campaña de propaganda identitaria canadiense masiva en todo el territorio, y afirmó que si Canadá era divisible también lo era Québec¹⁰⁸. Ante la actitud de un gobierno central cada vez más centralizador y controlador, el gobierno de Québec propuso la creación en diciembre de 2003 del Consejo de la Federación, un instrumento político cuyo objetivo era y es la actualización de los principios fundadores de federalismo canadiense y el respeto de la división de las competencias establecidas en la Ley Constitucional¹⁰⁹.

Durante la etapa de 1980 a 2006 continuó el desencuentro entre el gobierno central y el de Québec, especialmente en la discusión sobre las reformas de la Constitución, en los temas sobre los recortes de financiamiento y en la firma de los acuerdos sobre los programas de inversión y desarrollo en las áreas de competencia de las provincias. En la actualidad, siguen existiendo dos concepciones diferentes con respecto a la construcción del Estado canadiense. Por una parte, la existencia de un gobierno central fuerte, con provincias subordinadas, primando los derechos individuales y la negación de un estatuto especial para Québec. Por otra, la visión de Québec que lucha por la conformación de una federación negociada y asimétrica.

2.3.1.1.4.- Instituciones de gobierno y competencias

Como se ha señalado anteriormente, una de las características de los sistemas federales es la relación entre el poder central y las entidades que los conforman a través de la representación de estas últimas en el parlamento del Estado. Así, la provincia de

¹⁰⁷ Trudeau fue primer ministro de Canadá en varias ocasiones de 1968 a 1979 y de 1980 a 1984; además fue un defensor de los derechos individuales y del multiculturalismo, por lo que la política del gobierno central estuvo influenciada por sus ideas. Alain-G, GAGNON, *Más allá de la Nación Unificadora: Alegato a favor del Federalismo Multinacional*, cit., p. 81

¹⁰⁸ José, FACAL, "Globalización, Identidades Nacionales y Federalismo. A propósito del cambio en Curso del Sistema Político Canadiense", cit., pp. 254-256.

¹⁰⁹ "L'idée d'un tel Conseil repose en fait sur la prémisse fondamentale voulant que l'existence même des provinces, en tant que gouvernements autonomes, constitue une manifestation tangible des valeurs qui traduisent l'esprit fédéral. Ce sont elles, à titre d'entités constitutives, qui ont, à l'origine, fait le choix d'une forme fédérative de gouvernement pour le Canada. Dans cet esprit, le Conseil vise à permettre aux provinces et territoires de contribuer aux grandes orientations canadiennes, de façon aussi importante que ne le fait le gouvernement fédéral, en leur donnant une voix forte dans la prise de décisions qui affectent l'avenir du Canada et qui concernent l'évolution de notre régime fédératif. ... Le Conseil a également pour objectif de promouvoir des « relations entre les gouvernements fondées sur (...) la reconnaissance de la diversité dans la fédération », Benoît, PELLETIER, *Le Conseil de la fédération : perspectives d'avenir*, Forum des Fédérations, Ottawa, 14 novembre 2005. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

www.saic.gouv.qc.ca/centre_de_presse/discours/2005/pdf/saic_dis20051114.pdf.

[Consulta: 5 marzo 2011]

Québec está representada en el Parlamento tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de los Comunes. En la primera, con veinticinco senadores y en la segunda, con setenta y cinco de los doscientos noventa y cinco miembros que integran la Cámara, según los artículos 22 y 37 de la Constitución de 1867, modificada en 1982.

De acuerdo con la Constitución de 1867 el poder ejecutivo de las provincias está dividido en dos ramas funcionales. La primera es la parte política representada por el Primer Ministro que es designado por el lugarteniente-gobernador (*lieutenant-gouverneur*) pero elegido por los diputados. El Primer Ministro elige entre los diputados a los miembros del Consejo Ejecutivo o Consejo de Ministros del cual también es miembro junto con el lugarteniente-gobernador. El Consejo Ejecutivo tiene la función de orientar la actividad gubernamental y dirigir la administración del Estado, es el principal órgano decisorio del gobierno y se ocupa del cumplimiento de las leyes. La segunda rama funcional es administrativa y protocolaria, asumida por el lugarteniente-gobernador que es el representante de la Corona y propuesto por el gobernador general de Canadá por un periodo de cinco años. Los poderes constitucionales que detenta el lugarteniente-gobernador equivalen a los de un jefe de Estado. Entre sus funciones están el nombramiento tanto del Primer Ministro de la provincia como el de los miembros del Consejo Ejecutivo (Consejo de Ministros) a recomendación del Primer Ministro, nominar a los jueces de las Cortes de Québec y ratificar los decretos gubernamentales¹¹⁰.

El poder legislativo de la provincia de Québec se compone del lugarteniente-gobernador y dos Cámaras, el Consejo Legislativo y la Asamblea Legislativa (Congreso de Diputados). El primero se compone de veinticuatro miembros designados por el lugarteniente-gobernador¹¹¹, mientras que la Asamblea Legislativa está integrada por 125 diputados elegidos por la población según un modo de escrutinio mayoritario uninominal. Las funciones principales del Parlamento son estudiar los proyectos de ley que el gobierno le somete, adoptándolos o rechazándolos, asimismo vigilar la aplicación de las leyes por el gobierno y ejerce un control sobre el conjunto de las actividades gubernamentales¹¹².

¹¹⁰ Constitución de 1867 de Canadá, modificada en 1982, artículos 58 al 68.

¹¹¹ *Ídem*, artículo 72.

¹¹² *Ídem*, artículo 80.

De acuerdo al artículo 96 de la Constitución de Canadá el Gobernador General nombra a los jueces de los tribunales superiores, de distrito y condado de cada provincia. Con respecto a Québec, el artículo 98, señala que los jueces de los tribunales superiores de esta provincia serán seleccionados de entre los miembros del Colegio de Abogados de la provincia (*The Judges of the Courts of Quebec shall be selected from the Bar of that Province*).

2.3.1.1.5.- Competencias de la Provincia de Québec

En la sección VI de la Ley Constitucional de 1867 se establece la distribución de poderes legislativos que incluye los artículos 91 a 95. En ella se instauran las áreas de competencia tanto para el poder central como para las provincias que integran la federación. En el artículo 91 se fijan veintiocho competencias que corresponden al poder central; además el Parlamento cuenta con una competencia general para la aprobación de leyes relacionadas con la paz, el orden y el buen gobierno que es la denominada cláusula POGG (*Peace, Order and Good Government*), mediante la que el gobierno federal puede ampliar sus competencias más allá de las citadas en el artículo 91, siempre y cuando no interfiera en las competencias atribuidas en exclusiva a las provincias.

Por su parte, el artículo 92 regula las competencias exclusivas de las provincias que suman en total quince, entre las que se podrían mencionar algunas de ellas. Por ejemplo, la fijación de los impuestos y su recaudación; la creación y designación de los cargos públicos en las provincias; la administración y venta de tierras públicas; la creación, mantenimiento y administración de servicios públicos de salud y de transporte; la administración de los asuntos relacionados con la propiedad y los derechos civiles; la administración de la justicia, incluidos la creación, el mantenimiento y la organización de los tribunales provinciales, con jurisdicción civil y penal; y la capacidad para legislar en el sector de los recursos naturales. Con relación a la educación, el artículo 93 establece que las legislaturas de cada provincia podrán decretar leyes relativas a la misma. Por su parte, el artículo 133 garantiza ciertos derechos en el uso tanto del inglés como del francés en el Parlamento y en las cámaras federales, así como en las legislaturas y en las Cortes de Québec y Manitoba.

El reparto de los poderes que se establece en los artículos 91 y 92 es bastante claro y supuestamente está diseñado para evitar conflictos entre los poderes. En el caso de que se presente un enfrentamiento entre dos legislaciones, una provincial y otra federal, el Tribunal Supremo de Canadá es la última instancia en la resolución de los conflictos.¹¹³

2.3.1.1.6.- Algunos aspectos problemáticos del federalismo canadiense

De acuerdo con Watts, en el sistema político federal la autonomía de las unidades constituyentes se combina con elementos de participación gracias a la introducción de instituciones comunes. En las federaciones, ni el gobierno federal ni el gobierno de las unidades constitutivas están subordinados uno al otro sobre el plano constitucional o político. Cada uno ejerce poderes soberanos que derivan de la misma Constitución y no de otro nivel de gobierno. Cada gobierno está facultado para tratar directamente con sus ciudadanos en el ejercicio de sus poderes legislativos, ejecutivos y fiscales¹¹⁴.

En el caso de Canadá, desde la década de los años ochenta el federalismo se ha venido enfrentado a algunos aspectos problemáticos que han tensando las relaciones entre los diferentes poderes. Un primer problema es la irrupción del poder central en el autogobierno de las provincias. Por una parte mediante el recorte de financiamiento y la creación de programas en las áreas de competencia exclusiva de las provincias y, por otra a través del activismo jurídico del Tribunal Supremo.

Un segundo aspecto es la falta de una institución imparcial que resuelva los litigios entre el poder central y el poder provincial. En Canadá la institución encargada es el Tribunal Supremo, cuyos jueces, según establece el artículo 96 de la Constitución

¹¹³ Andrée, LAJOIE, “El Federalismo en Canadá: Provincias y Minorías, el mismo combate”, cit., p. 205. Para un análisis más detallado sobre las competencias de las provincias véase: Herman, BAKVIS, VV. AA., *Contested federalism. Certainty and ambiguity in the Canadian federation*, Oxford University Press, Ontario, 2009.

¹¹⁴ Ronald, WATTS, “Sur quelques exemples de partenariats”, Guy LAFOREST y Roger, GIBBINS (dir.), *Sortir de l’impasse: les voies de la réconciliation*, Institut de Recherche en Politiques Publiques, Montréal, 1998, p. 391

de 1867, son nombrados por el gobernador general, es decir, por el Primer Ministro de Canadá, lo que puede conllevar su politización¹¹⁵.

Un tercer aspecto es la cuestión de la asimetría del sistema político canadiense. En ocasiones la asimetría permite acomodar la diversidad étnica y cultural al hacer posible el establecimiento de diferentes grados de autogobierno. En este sentido, Canadá es considerado un Estado con un sistema político asimétrico. Sin embargo, se pueden hacer algunos comentarios al respecto. El primero atañe a la cuestión de la diversidad, que puede entenderse de dos maneras, tal y como señala Pelletier. Por un lado, la de carácter territorial, que implica la existencia de distintos territorios dentro de un Estado, con su población, con su riqueza económica, con sus instituciones y su modo de vida propios y; por otro, la de carácter cultural originada tanto por la inmigración como por la existencia de pueblos indígenas y minorías nacionales. El tipo de diversidad determina la forma de la asimetría, que puede ser política o jurídica, o bien de ambos tipos. La asimetría política es la que la mayoría de los Estados federales se adjudican y es fijada por el grado de poder político con que cuenta una entidad sobre la base de sus condiciones económicas, sociales y políticas con respecto al poder central. Esto se traduce en el número de representantes de esa entidad en la Cámara de los Comunes. Por ejemplo, la provincia de Québec tiene setenta y cinco diputados, mientras que la provincia de la Isla del Príncipe Eduardo cuenta sólo con cuatro (artículo 37 de la Constitución). En consecuencia, la asimetría política existe en el sistema canadiense.

La asimetría jurídica consistiría en los diferentes grados de autonomía con que cuentan las provincias para legislar diversas materias o áreas exclusivas. En este sentido, el artículo 92 constitucional otorga igualdad de poderes a cada una de las provincias del Estado. Si bien existen algunos artículos que se ejercen de manera diferente o algunos incisos de éstos que no se aplican en Québec, según Pelletier se trata de obligaciones suplementarias y no de un grado de autogobierno diferente. Para sostener su argumento este autor toma como ejemplo el artículo 93.2, relacionado con el establecimiento de escuelas confesionales y el artículo 133, que se refiere al establecimiento de un régimen bilingüe. Pelletier insiste en que el primero tiene la

¹¹⁵ Réjean, PELLETIER, *Le Québec et le Fédéralisme Canadien. Un regard critique*, cit., p. 87. Guy, LAFOREST, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Les Éditions du Septentrion, Québec, 1992, pp. 183-185.

finalidad de proteger a las minorías protestantes en Québec y el segundo salvaguardar la lengua inglesa. Según este autor, a pesar de que la Constitución permite un cierto grado de asimetría jurídica, ésta se ofrece a todas las provincias y no establece ninguna asimetría jurídica en beneficio de Québec como una entidad étnica y culturalmente diferente¹¹⁶. Por estas razones Pelletier sostiene que la asimetría jurídica no se presenta de manera clara¹¹⁷. No obstante, la discusión sobre este tema no queda agotada, ya que existe un gran número de debates teóricos y jurídicos al respecto¹¹⁸.

En cuanto a la diversidad cultural, pese a que Canadá ha aceptado ser un país culturalmente diverso (mas no multinacional) y haber establecido derechos tanto para favorecer a los inmigrantes¹¹⁹ como a los pueblos originarios¹²⁰, no se ha declarado constitucionalmente a los quebequeses como una minoría nacional o grupo minoritario¹²¹. En este sentido, la Carta Canadiense de Derechos y Libertades de 1982 es considerada por algunos autores comunitaristas como un instrumento que se fundamenta en el principio de igualdad de derechos individuales que no reconoce la diferencia cultural ni la lengua francesa como elementos identitarios del pueblo quebequés¹²².

En conclusión, a pesar de que el gobierno central de Canadá se ha esforzado en la edificación, a partir de la década de los años ochenta, de un Estado más homogéneo, en estos últimos años ha retomado un discurso más flexible y abierto con respecto a la transformación del federalismo canadiense. Por ejemplo, desde el año de 2006 a través

¹¹⁶ Rêjean, PELLETIER, *Le Québec et le Fédéralisme Canadien. Un regard critique*, cit., pp. 141-144.

¹¹⁷ Según Saiz Arnaiz: “la Constitución de Canadá no otorga a Quebec un plus de poderes o «estatuto particular» que diferencie a dicha Provincia de las demás integradas en la Federación. No hay, por tanto, asimetría de Derecho”. Alejandro, SAIZ ARNAIZ, “Asimetría y Estado Federal en Canadá”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 47(II), 1997, p. 231.

¹¹⁸ Gumersindo, TRUJILLO, “Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico”, VV. AA., *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: Integración y Eficacia*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1997, pp. 13-32. Charles D., TARLTON, “Symmetry and asymmetry as elements of federalism: a theoretical Speculation”, *The Journal of Politics*, Vol. 27, Núm. 4, 1965, pp. 861-874.

¹¹⁹ Artículo 27 que se refiere a la promoción y la valoración del patrimonio multicultural del país.

¹²⁰ Artículo 25 de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades de 1982. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

http://laws.justice.gc.ca/fra/charte/1.html#anchorbo-ga:l_I-gb:s_16 [Consulta: 5 marzo 2011]

¹²¹ En noviembre de 2006, en la Cámara de los Comunes se sostuvo que Québec era una nación.

¹²² Guy, LAFOREST, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, cit., Alain-G, GAGNON, *Más allá de la Nación Unificadora: Alegato a favor del Federalismo Multinacional*, cit., pp. 134-140.

de los discursos de la Gobernadora General Michaëlle Jean, se ha puesto de manifiesto que el objetivo del gobierno central es alcanzar un «Québec más fuerte en un Canadá mejor». Para ello intenta: 1) Extraer todos los beneficios de la experiencia y de los expertos que las Provincias y los Territorios puedan aportar al diálogo nacional; 2) Respetar los ámbitos competenciales provinciales; 3) Limitar el recurso al poder federal de gasto; 4) Establecer un mecanismo formal que canalice las posturas provinciales en la formalización de una posición canadiense en las organizaciones y en las negociaciones internacionales, en el caso de que sus contenidos afecten directamente a las Provincias; 5) Liberar a Québec de la trampa de la polarización; 6) Invitar a Québec a formar parte de la UNESCO; 7) Propugnar una revisión del sistema electoral y de las instituciones democráticas, particularmente del Senado, aspirando a que éste refleje mejor tanto los valores democráticos de los canadienses como las necesidades de las regiones de Canadá, de acuerdo con un concepto de “federación que camine paralela a las necesidades cambiantes de la sociedad canadiense”¹²³.

Del mismo modo se puede afirmar que durante estas últimas décadas Québec ha logrado mantener su identidad gozando de un cierto grado autonomía, lo que ha permitido salvaguardar su cultura dentro de un Estado mayoritariamente anglófono sobre la base de cuatro principios: el federalismo, la democracia, el constitucionalismo y el Estado de Derecho, y el respeto de los derechos de las minorías¹²⁴.

¹²³ Esther, SEIJAS VILLADANGOS, “Diseño Constitucional e Implementación de la Federación canadiense: de Macdonald a Harper”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 24, 2009, p. 539.

¹²⁴ En 1998, el Tribunal Supremo resaltó cuatro principios sobre los que se ha construido un discurso doctrinal y jurídico con respecto a la situación de Québec: el federalismo, la democracia, el constitucionalismo y el Estado de Derecho y el respeto de los derechos de las minorías. Hoy en día, existe una discusión doctrinal y jurídica sobre estos principios y su relación con Québec. Por ejemplo, algunos autores insisten, principalmente Tully, en que la sentencia del Tribunal y los principios ofrecen a Québec la posibilidad de continuar y preservar su proyecto de autonomía; mientras otros señalan que la sentencia restringe la autodeterminación de pueblo quebequés al negar las demandas de reconocimiento de éste como una nación diferente al interior de Canadá. El principal autor que defiende esta postura es Michel Seymour. Guy, LAGFOREST y Jean-Oliver, ROY, “L’État canadien et la liberté politique de Québec: le débat entre Tully et Seymour”, documento presentado en *Workshop on Identity, Pluralism and Democracy*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 14-17 mayo 2010.

2.3.1.2.- Descentralización política. Islas Aaland, Finlandia

2.3.1.2.1.- Significado de la descentralización política

El contenido, la implementación y el alcance de la descentralización política vienen determinados por las condiciones históricas, sociológicas, políticas, económicas y culturales de cada Estado¹²⁵. Éstos disponen de diferentes estructuras territoriales y atribuyen a los entes regionales diferentes grados de responsabilidad en la definición del ordenamiento. El nivel de descentralización del poder es variable. El reparto del poder puede afectar a todo el territorio del Estado o a una parte de éste, es decir, la descentralización puede ser simétrica o asimétrica; puede ser implementada en todo el Estado como es el caso de España en las diecisiete Comunidades Autónomas (a excepción de Ceuta y Melilla) o de manera parcial, como Dinamarca con respecto a las Islas Feroe y Groenlandia, Finlandia con las Islas Aaland, o Georgia con Abjasia y Adjaria¹²⁶. De hecho, dentro de un mismo Estado pueden existir diferentes grados de descentralización política como sucede en el Reino Unido con respecto a Gales, Escocia e Irlanda del Norte¹²⁷.

La descentralización política se refiere a la transferencia de atribuciones y poderes del poder central hacia sus unidades constituyentes (entidades, provincias, comunidades, Länder, etc.). Es decir, el Estado otorga a dichas unidades que tienen una base territorial cierta autonomía para legislar y administrar determinados asuntos¹²⁸. Por

¹²⁵ En inglés, el término “descentralización política” se corresponde con el de *devolution*. Existe una discusión en torno a su traducción al castellano debido a que si se traduce literalmente sería devolución de algo o restitución de un estado anterior, pero cuando se refiere a relaciones de poder se interpreta como delegación, atribución o transferencia de derechos, competencias o responsabilidades de un poder central hacia fuera. Algunos autores hacen la aclaración de que la *devolution* se refiere a la restitución de poderes a unas instituciones u órganos de poder ya existentes con anterioridad. No obstante, en determinadas situaciones esas instituciones se debieron crear mediante las leyes de *devolution*, como sucedió en los casos de Gales, de Escocia y de Irlanda del Norte. Carlos, ORTEGA SANTIAGO, “La descentralización política en el Reino Unido. El caso escocés”, *Revista Vasca de Cultura y las Ideas*, Núm. 32, 2005, p. 24.

¹²⁶ Eduardo J., RUIZ VIEYTEZ, *Minorías, Inmigración y democracia en Europa*, cit., pp. 370-371.

¹²⁷ La “*Asamblea de Gales no puede aprobar leyes en el ámbito de las materias que le han sido delegadas; mientras que la Northern Ireland Act atribuye competencias legislativas al Parlamento norirlandés, pero al mismo tiempo atribuye importantes poderes de intervención al gobierno del Reino Unido, incluida la suspensión de dicha autonomía (...)*”. Por otro lado, el Parlamento escocés tiene la potestad de variar las tasas de impuestos, capacidad que no tiene el Parlamento norirlandés ni el de Gales. Carlos, ORTEGA SANTIAGO, “La descentralización política en el Reino Unido. El caso escocés”, cit., p. 24. Josefá, CANTERO MARTÍNEZ, “La devolución de poderes a Irlanda del Norte: Un nuevo modelo de descentralización política establecido por la NORTHERN IRELAND ACT 1998 (1)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 58, 2000, p.86.

¹²⁸ En algunos procesos de descentralización política las materias delegadas no fueron determinadas con exactitud sino que fueron resultado de un proceso de exclusión como en el caso de

ejemplo, en el caso de Irlanda del Norte, la Ley de 1998 (*Northern Ireland Act*) señala que la Provincia norirlandesa se encuentra en manos de una Asamblea legislativa y de un Comité Ejecutivo. La Asamblea tiene plenos poderes legislativos sobre las materias que han sido transferidas y sobre las que puede dictar leyes, según lo establece el artículo 5.1 de la Ley¹²⁹. Sin embargo, este proceso de descentralización política puede favorecer también la apertura de canales de influencia y condicionamiento de los entes regionales en la actividad política y legislativa de los niveles superiores. En ambos casos la descentralización se articula no transfiriendo poder del centro hacia la periferia, sino integrando la periferia en el centro mediante un régimen de mayor o menor corresponsabilidad¹³⁰.

El aspecto más relevante de la descentralización política es la capacidad para crear Derecho de igual jerarquía que el elaborado en el poder central¹³¹. En ocasiones, con el fin de evitar un conflicto de competencias entre ambos poderes, se diseñan controles para que la capacidad de legislar de la provincia, comunidad o entidad no se extralimite. En el caso de que suceda se prevé recurrir a la Corte Suprema o Tribunal Constitucional¹³². Por ejemplo, la *Scotland Act* incorporó un sistema de control jurisdiccional sobre las leyes que dicte el Parlamento escocés. En un primer nivel, sólo tiene capacidad de legislar en las materias atribuidas y en el caso contrario, la ley es

Escocia. En la *Scotland Act*, en el Anexo 5 se enumeran las materias reservadas a las instituciones del Reino Unido, dejando las que no se mencionan como exclusivas al Parlamento escocés. Carlos, ORTEGA SANTIAGO, “La descentralización política en el Reino Unido. El caso escocés”, cit., p. 29. En el caso de Irlanda del Norte, en el artículo 4 de la *Northern Ireland Act*, se menciona un listado de materias exceptuadas y reservadas al poder central, quedando las que no se mencionen en manos del Parlamento de Irlanda del Norte. Josefa, CANTERO MARTÍNEZ, “La devolución de poderes a Irlanda del Norte: Un nuevo modelo de descentralización política establecido por la NORTHERN IRELAND ACT 1998 (1)”, cit., p. 86.

¹²⁹ *Ídem*, p. 85. Daniel J., ELAZAR, *Exploración del Federalismo*, cit., p. 59. La descentralización política es sólo una de los diferentes tipos de descentralización que existen en las relaciones de poder entre un Estado y sus diferentes regiones. Algunos autores clasifican la descentralización de la siguiente manera: descentralización administrativa (desconcentración), descentralización funcional (delegación de funciones), descentralización política (*devolution*) y descentralización estructural (privatización). Vincent, LEMIEUX, *Les politiques de décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 2001, p. 42.

¹³⁰ Luis, MEDINA ALCOZ, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2009, p. 63.

¹³¹ En el caso de Irlanda del Norte su ejercicio ha sido escaso por las diferentes suspensiones del autogobierno. Para unos autores la descentralización política sería la transferencia de procesos democráticos de decisión sobre gasto y financiamiento para la provisión de determinados bienes públicos desde una jurisdicción político-administrativa. Iván, FINOT, “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”, *Revista de la CEPAL*, agosto, 2005, p. 31.

¹³² Carlos, ORTEGA SANTIAGO, “La descentralización política en el Reino Unido. El caso escocés”, cit., pp. 31 y 32.

invalidada. También puede ser derogada si la ley es incompatible con las convenciones de derechos humanos ratificadas por el Reino Unido o con el Derecho Comunitario. Cuando se elabora una ley sobre las materias delegadas, el Ministro escocés está obligado a declarar que el proyecto legislativo sólo afectará a dichas materias. Un segundo nivel del control es cuando la ley ya ha sido aprobada por el Parlamento escocés, debiendo recibir la sanción regia para convertirse en ley¹³³.

2.3.1.2.2.- Proceso histórico de las Islas Aaland

El territorio de las Islas Aaland es una provincia autónoma y desmilitarizada del Estado de Finlandia. La provincia está integrada por 6.500 islas situadas en el Mar Báltico entre las costas de Finlandia y Suecia. La población con la que cuenta es de 25.000 personas aproximadamente y cerca del cuarenta por ciento habita en la ciudad de Mariehamn.

Entre los años 1157 y 1809 las Islas Aaland pertenecieron al Reino de Suecia. Durante este período gozaron de cierta autonomía administrativa hasta 1809, cuando Suecia fue obligada a ceder tanto Finlandia como las Islas Aaland a Rusia. De esta forma, las Islas Aaland pasaron a formar parte del Ducado de Finlandia dentro del Imperio ruso. Más tarde, el 6 de diciembre de 1917 Finlandia obtuvo su independencia. En este mismo período, el presidente Wilson propuso los 14 puntos del Plan de Paz de 1918, entre los que figuraba el principio de libre determinación de los pueblos. Este principio fue invocado por la población de las Islas Aaland para demandar su incorporación a Suecia. Ante esta situación, el gobierno de Finlandia aprobó, el 7 de mayo de 1920, la Ley de Garantía (*Guarantee Law*) en beneficio de la población de las Islas. No obstante, este documento fue rechazado por la población persistiendo su demanda de ejercer el derecho de autodeterminación mediante su integración al Estado sueco.

¹³³ Debido a que el Reino Unido carece de Constitución escrita, el Parlamento de Westminster puede aprobar normas con el mismo rango que las del gobierno local y en todas las materias transferidas; sin embargo, el poder central ha suscrito el acuerdo *Sewel* en el que se compromete a no legislar en las materias transferidas, pero aún así se corre el riesgo de un vaciamiento de la capacidad nacional de autogobierno legalmente reconocido. Luis, MEDINA ALCOZ, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, cit., p. 170. David, WILSON y Chris, GAME, *Local Government in the United Kingdom*, Palgrave Macmillan, Gales, 2006.

En 1920, la problemática de las Islas Aaland fue presentada ante el Consejo de la Sociedad de Naciones. En abril de 1921, este organismo internacional reconoció la soberanía de Finlandia sobre las Islas Aaland al considerar que se trataba de un Estado soberano e independiente, bajo la argumentación de haber sido reconocido como Estado por la comunidad internacional y por la misma Suecia, quien no había puesto ninguna restricción ni había planteado la cuestión de las Islas Aaland en ese momento. Sin embargo, el Consejo de la Sociedad de Naciones recomendaba el establecimiento de garantías internacionales para que la población de las Islas conservara su propio carácter étnico dentro del Estado finlandés¹³⁴. De este modo, el 27 de junio de 1921, ante el Consejo de la Sociedad de Naciones, Finlandia y Suecia firmaron un tratado donde el primer Estado se comprometía a reconocer el derecho a la población de las Islas Aaland de mantener su cultura, su lengua y sus tradiciones, así como, a desmilitarizar la región y a aceptar su autonomía mediante la *Autonomy Act*. Una vez desaparecida la Sociedad de Naciones, tanto Suecia como Finlandia reiteraron la vigencia de las garantías jurídicas internacionales reconocidas a la población de las Islas Aaland, mediante la Ley de Autonomía (*The Aaland Autonomy Act*) de 1951¹³⁵. En 1991, una nueva Ley de Autonomía, en vigor desde 1993, sustituyó a la anterior y estableció el régimen actual de las Islas Aaland.

¹³⁴ Antonio, CASSESE, *Self-determination of peoples. A legal reappraisal*, cit., p. 31, notas a pie de página 57 y 58. Markku, SUKSI, “The Åland Islands in Finland”, *Local self-government*, Lausanne, 25-27 April 1996, European Commission for Democracy through Law, Council of Europe Publishing, Estrasburgo, 1996, pp. 20-50.

¹³⁵ Tore, MODEEN, “The International Protection on the National identity of the Åland Island”, *Scandinavian Studies in Law*, Vol. 17, 1973, p. 185. Generalmente, la Ley de Autonomía (*The Aaland Autonomy Act*) es considerada como ejemplo de un tratado derivado del Derecho internacional convencional. No obstante, este acuerdo fue resultado de la costumbre internacional que obligó a Finlandia a garantizar la autonomía a los habitantes de las Islas Aaland. Thomas, BENEDIKTER (ed.), *Solving Ethnic Conflict through Self-Government. A short Guide to Autonomy in Europe and South Asia*, cit., p. 14. Los autogobiernos derivados de un acuerdo internacional han sido varios. Por ejemplo, el Trentino-Alto Adigio (el tratado entre Italia y Austria), Najichevan en Azerbaiyán (los tratados de Moscú y Kars entre la Unión Soviética y Turquía), Macao (la declaración conjunta de China y Portugal) y Hong Kong (la declaración conjunta de China y el Reino Unido). Markku, SUKSI, “Legal Foundations, Structures and Institutions of Autonomy in Comparative Law”, cit., p. 516.

2.3.1.2.3.- Instituciones de gobierno y competencias

En la Constitución finlandesa quedó establecido el estatuto de autogobierno de las Islas Aaland y en el artículo 120 se fijaron las instituciones¹³⁶:

“La provincia de Åland gozará de autonomía de acuerdo con lo que se establezca específicamente en la Ley de Autonomía de Åland”.

Asimismo, en el artículo 75 se estableció lo siguiente:

“Sobre el orden de establecimiento de la Ley de Autonomía de Åland y de la Ley de adquisición de tierras de Åland regirá lo que se establezca específicamente en las Leyes mencionadas. Sobre el derecho del Parlamento Provincial de Åland a realizar iniciativas y sobre el establecimiento de las Leyes provinciales de Åland regirá lo que se establezca al respecto en la Ley de Autonomía”.

De acuerdo con la Ley de Autonomía, el gobierno de las Islas Aaland se compone de un Parlamento (*Lagting*), de un gobierno provincial (*Landskapsstyrelse*) y de un Gobernador que representa al gobierno finlandés¹³⁷. Este último es elegido por el Presidente de la República con el consentimiento del Parlamento de las Islas, según se establece en el artículo 52 de la Ley de Autonomía¹³⁸.

El Parlamento de las Islas es la institución que representa al pueblo y es donde se organiza el autogobierno territorial. El Parlamento está integrado por treinta miembros elegidos mediante sufragio universal por personas con ciudadanía regional por un periodo de cuatro años. Las competencias asignadas al Parlamento de las Islas, sobre las cuales tiene capacidad para legislar, están especificadas en el artículo 18 de la Ley de Autonomía y se refieren al uso de la bandera y escudos, la educación y la cultura, la preservación de monumentos antiguos, la recaudación de impuestos adicionales, la seguridad pública exceptuando la que corresponde al poder central, la salud y los servicios médicos, la seguridad social, la apropiación de bienes raíces, el arrendamiento y la regulación de alquiler, la protección del medio ambiente, la legislación laboral,

¹³⁶ La nueva Constitución del Estado de Finlandia se elaboró en 1999 y entró en vigor el primero de marzo de 2000. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica (traducción no oficial): <http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/ESP9990731.PDF> [Consulta: 5 marzo 2011]

¹³⁷ El Gobierno provincial se encuentra integrado por cinco o siete personas que son elegidas por el Parlamento de las Islas mediante el principio de mayoría y para el desarrollo de su trabajo es asistido por una administración central y seis departamentos. ACT ON THE AUTONOMY OF ÅLAND, Chapter III the Åland Parliament and the Government of Åland, (1993). Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.lagtinget.ax/text.con?iPage=59&m=228>. [Consulta: 5 marzo 2011]

¹³⁸ *Ídem*, Artículo 52.

aspectos del derecho penal y procedimientos penales, el servicio postal, la radio y la televisión, y los sectores agrícola, forestal y pesquero¹³⁹.

La autonomía establecida en las Islas es bastante amplia, ya que ésta se extiende a las relaciones con el exterior. Si bien el gobierno finlandés es responsable de las relaciones internacionales el gobierno provincial tiene una presencia importante fuera de las fronteras del Estado. Desde 1970 cuenta con un asiento propio en el Consejo Nórdico, además de tener un representante tanto en la Misión Permanente de Finlandia como ante la Unión Europea en el Comité de las Regiones. Así mismo, tiene el derecho a negociar pactos con otros Estados, de acuerdo con el artículo 58 de la Ley de Autonomía. Aún así, el Parlamento de las Islas debe informar al gobierno central de ello. Por su parte, si Finlandia negocia un convenio o aprueba una obligación internacional que involucre ciertas áreas o asuntos relacionados con las Islas, el Parlamento provincial debe proporcionar su consentimiento para que éste sea aplicado en el territorio, tal y como se establece en el artículo 59 de la Ley de Autonomía. Es este sentido, el Parlamento de las Islas ha vetado en varias ocasiones la incorporación de alguna disposición aprobada en un tratado internacional firmado por Finlandia. Ejemplo de ello es la Decisión número 5/2006 acerca de los acuerdos del Anexo 4 del Protocolo relacionado con la Convención internacional para la prevención de la contaminación de los barcos¹⁴⁰.

Por su parte, el poder central tiene a su cargo cuarenta áreas que se enumeran en el artículo 27 de la Ley de Autonomía y que se refieren a la política exterior, la defensa civil (la decisión de evacuar a los residentes de las Islas a tierra continental sólo si cuenta con el consentimiento del Gobierno provincial), el Derecho penal y civil, los tribunales de justicia, la ciudadanía, las legislación sobre los extranjeros y pasaportes, las fuerzas armadas y las guardias de frontera, los impuestos y deudas (con las excepciones establecidas en el artículo 18), la emisión de papel moneda, las divisas extranjeras y las telecomunicaciones.

¹³⁹ *Ídem*, Artículo 18, *Legislative authority of Åland*.

¹⁴⁰ Sören, SILVERSTRÖM, "The Competence of Autonomous Entities in the International Arena – With Special Reference to the Åland Islands in the European Union", *International Journal on Minority and Group Rights*, Núm. 15, 2008, p. 264, nota a pie de página número 20.

Existen varias cuestiones importantes para el mantenimiento de la autonomía de las Islas Aaland que a su vez coadyuvan a fortalecer la identidad de la población de esta región. Una de ellas es la cuestión de la lengua contemplada en la Ley de Autonomía, que indica que el sueco es el único idioma oficial de las Islas, con lo que se beneficia al noventa y cuatro por ciento de la población que habla esta lengua¹⁴¹. Una segunda cuestión es la ciudadanía regional que se adquiere por varias vías; una de ellas es la tenencia de la ciudadanía finlandesa y haber residido en las Islas durante cinco años consecutivos, además de demostrar el dominio del idioma sueco; otra vía es mediante el nacimiento si uno de los padres la posee. Sin embargo, la ciudadanía regional puede ser retirada si una persona ha residido fuera del territorio por más de cinco años. Los derechos derivados de la pertenencia de este tipo de ciudadanía son el derecho de participación política y la posibilidad de tener y operar negocios en el territorio. Un tercer aspecto es la autonomía económica que otorga, a partir de la Ley de 1991, al Parlamento de las Islas la capacidad para adoptar el presupuesto del territorio¹⁴². Para ello, el Estado finlandés recauda los impuestos en las Islas y devuelve una asignación del 0.45 por ciento del presupuesto estatal a la región (artículo 47).

La Ley de Autonomía prevé el mecanismo para la adopción o la anulación de la legislación autonómica. Así, ésta es deliberada en el Ministerio de Justicia y en la *Aland Delegation*¹⁴³; ésta última debe emitir su opinión sobre la cuestión antes de ser entregada al Presidente de la República. Después de haber obtenido el dictamen de la Corte Suprema, el Presidente de Finlandia podrá ordenar la adopción de manera total, parcial o decretar su anulación si considera que el Parlamento provincial se ha extralimitado en sus competencias o si la ley atenta contra la seguridad interna o externa del Estado. El Presidente ordenará la anulación dentro de cuatro meses a partir de la fecha en que la decisión fue entregada al Ministerio de Justicia por el Parlamento de las Islas (artículo 19). Si el Presidente de la República anula una ley o decide utilizar su poder de veto, el gobierno de las Islas debe ser informado. Cuando el veto del Presidente se refiere sólo a una parte de la ley, el gobierno de las Islas recurrirá a la Ley

¹⁴¹ La provincial de Finlandia reconoce tanto al finés como al sueco como lenguas oficiales.

¹⁴² La autonomía financiera es uno de los aspectos más difíciles dentro de la negociación entre el poder central y el de las regiones o entidades autónomas. Geoff, GILBERT, "Autonomy and Minority Groups: A Right in International Law?" cit., p. 343.

¹⁴³ La *Aland Delegation* es una delegación integrada por dos expertos propuestos por el gobierno finlandés y dos por el Parlamento de las Islas que tiene capacidad de opinar sobre la adopción de una ley relacionada con la Ley de Autonomía (artículos 56, 55 y 57 de la Ley de Autonomía). ACT ON THE AUTONOMY OF ALAND, (1993), cit.

de Autonomía para decidir si entra en vigor la parte restante de la ley o si anula toda la ley (artículo 20).

En la actualidad, no existe una opinión en contra del éxito alcanzado del sistema de descentralización política establecido en las Islas Aaland, dado que ha logrado transferir o delegar competencias al Parlamento de las Islas en beneficio de una población étnica y culturalmente diferente al resto de la población del Estado finlandés, especialmente cuando este sistema fundamenta el autogobierno en tres pilares: la protección de la lengua, el derecho a la ciudadanía regional y la autonomía financiera. Por esta razón, el caso de las Islas Aaland puede ser considerado un éxito en la resolución de conflictos mediante el desarrollo gradual de la autonomía basada en el compromiso entre las partes implicadas¹⁴⁴.

2.3.1.3.- Descentralización administrativa. Córcega, Francia

2.3.1.3.1.- Diferencia entre descentralización administrativa y desconcentración

Algunos autores identifican la descentralización administrativa con la desconcentración¹⁴⁵, y otros en cambio establecen una diferenciación entre ambos conceptos. Con la finalidad de delimitar el significado de estos dos términos diremos que la descentralización administrativa se refiere a la distribución de las funciones administrativas a favor de otras administraciones públicas jurídicamente distintas del Estado. Esto es, se extienden determinadas funciones a otros entes de Derecho público que no forman parte de modo directo de la organización administrativa del Estado¹⁴⁶.

Por su parte, la desconcentración implica un acto de reorganización de carácter permanente establecido por una norma nueva, un decreto ley, un reglamento interior o por un acuerdo del ejecutivo, cuyo objetivo es atribuir a órganos periféricos facultades propias que anteriormente estaban en manos de los órganos centrales¹⁴⁷. Las

¹⁴⁴ Thomas, BENEDIKTER, "What is political autonomy about? Fundamental features of political autonomy", Thomas, BENEDIKTER (ed.), *Solving Ethnic Conflict through Self-Government. A short Guide to Autonomy in Europe and South Asia*, cit., p. 15.

¹⁴⁵ Vincent, LEMIEUX, *Les politiques de décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, cit., p. 42.

¹⁴⁶ Juan Luis, VALLINA VELARDE de la, "La desconcentración Administrativa", *Revista de Administración Pública*, Núm. 35, 1961, pp. 82-83.

¹⁴⁷ Concretamente, la desconcentración es una técnica de organización administrativa que contribuye a evitar la congestión de los órganos superiores, al mismo tiempo que facilita la prestación de

competencias asignadas a estos órganos periféricos se derivan de las facultades de la administración central y las decisiones importantes que toman deben ser aprobadas por el órgano del cual dependen, lo que significa que su autonomía es meramente técnica. En cualquier caso, la desconcentración opera entre órganos de la misma Administración pública dentro de un mismo ente dotado de personalidad jurídica. Un ejemplo de desconcentración es el sistema de administración de los *counties* británicos que se implementó, especialmente en Gales¹⁴⁸ y en Escocia¹⁴⁹, desde el siglo XIX hasta la adopción de medidas dirigidas a la descentralización política en 1998, con el gobierno de Blair. En 1885, se estableció la Secretaría de Estado para Escocia (*Secretary of State for Scotland*) con una oficina (*Scottish Office*) y, más tarde en 1964 se creó la Secretaría de Estado para Gales (*Secretary of State for Wales*), igualmente con su respectiva oficina (*Welsh Office*). La responsabilidad administrativa sobre gran parte de los asuntos internos de cada una de las regiones se atribuía a las Secretarías de Estado, que eran dirigidas por un Secretario de Estado¹⁵⁰. Entre las competencias delegadas a las

servicios. Josualdo, DOMINGUEZ ALCAHUD, “Desconcentración, descentralización y división territorial, *Serie PRAXIS. Cuadernos INAP*, Núm. 32, 1982, p. 10. Las principales características de la desconcentración son las siguientes: 1. Es una traslación no sólo del ejercicio sino también de la titularidad de la competencia exclusiva. 2. La desconcentración afecta a los órganos inferiores vinculados jerárquicamente al titular originario de la competencia que se desconcentra. 3. Se realiza mediante una norma cuyo contenido es la determinación de los términos y requisitos de la desconcentración, además de suponer un ordenamiento nuevo de competencias. Joaquín, MESEGUER YERRA, *La competencia administrativa y sus modulaciones. Manual para la desconcentración, delegación, avocación, encomienda de gestión, delegación de forma y suplencia*, Bosch, Barcelona, 2005, p. 39

¹⁴⁸ Gales es un territorio pequeño dentro del Reino Unido cuya población asciende a 3.1 millones de habitantes que representan entre el 5 y 6 por ciento de la población total del Estado. En 1284, uno de sus principados se integró a Inglaterra y el resto a partir de 1543 con lo que la Asamblea galesa fue abolida y pasó a aplicarse el Decreto inglés. De este modo, Gales fue integrado al Reino Unido y desde 1830 se rigió bajo un único sistema judicial. Sin embargo, Gales siempre conservó un fuerte sentimiento identidad cultural a través de la lengua que fue protegida mediante la Ley sobre la lengua galesa (*Welsh Language Act*) de 1967. Para más información sobre la región consúltese la siguiente dirección electrónica: <http://wales.gov.uk/topics/localgovernment/?lang=en>. [Consulta: 5 marzo 2011]

¹⁴⁹ A diferencia de Gales, Escocia fue Estado-nación independiente desde 1010 hasta 1707 y nunca fue un territorio conquistado por los ingleses. En 1707, se firmó el Tratado de la Unión que incorporó Escocia al Reino Unido, ratificado por actas separadas, lo que permitió preservar el sistema legal escocés y su religión, además de asegurar su representación política como región en el Parlamento. El Tratado de la Unión fue firmado por el interés de la propia Escocia fundamentado en el temor de sufrir una invasión inglesa. Cabe señalar que el sentido de identidad no se basó sólo en la lengua sino en factores culturales, socioeconómicos e históricos. En 1885, en respuesta a las movilizaciones nacionalistas, se creó una Secretaría Escocesa cuyas funciones eran administrativas sobre asuntos internos. John, ALDER, “La devolución de poderes en el Reino Unido”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 1993, Núm. 35 (II), p. 79. Michael, KEATING, “Gestión territorial y el Estado británico. Los casos de Escocia y Gales”, Joseph, R., RUDOLPH y Robert, J., THOMPSON, *Política Etnoterritorial. Desafíos en las democracias occidentales*, trad. Joseph M., Apfelbäume, Pomares-Corredor, Barcelona, 1992.

¹⁵⁰ En el caso de Escocia, el Secretario de Estado era un representante escocés, del partido y del gabinete gobernante pero contaba con un ámbito muy restringido para tomar iniciativas independientes, mientras que el Secretario de Estado de Gales era un inglés designado por el Primer Ministro del Reino Unido. *Ídem*, pp. 182 y 198.

Secretarías de Estado se encontraban las relacionadas con los programas sociales, la política industrial, la agricultura, el gobierno local, las carreteras, la vivienda, la salud, la seguridad social y la educación. Entre las competencias excluidas aparecían las áreas de transporte y minería. Las Secretarías de Estado eran directamente responsables ante el Parlamento del Reino Unido en Westminster y el gobierno central. El desarrollo de las obligaciones dependía, asimismo, de las decisiones económicas de carácter general que se adoptaran en el poder central¹⁵¹.

Cabe destacar sin embargo diferencias en las formas adoptadas por este sistema. Por un lado Escocia gozaba de cierta autonomía institucional en materia educativa, en el área jurídica, en el sistema bancario y en el de partidos y sindicatos; todas las leyes del Parlamento británico vinculadas a Escocia tenían una tramitación especial; en el caso de la existencia de un conflicto entre la legislación escocesa y los intereses del gobierno central, el Secretario del Estado gozaba de poder de revocación. Esta fórmula de control ejecutivo se debió principalmente a la ausencia de una Constitución escrita donde se establecieran las reglas y procedimientos para proteger las facultades de cada gobierno. Por el contrario, en Gales las decisiones y discusiones que se aprobaban en la Secretaría de Estado eran secretas, por lo que los galeses no conocían quiénes tomaban las decisiones que afectaban los intereses de su región¹⁵².

Desde la implantación del sistema a finales del XIX hasta la actualidad, tanto en Escocia como en Gales, se han producido sucesivas oleadas de descontento contenidas y resueltas con distintas fórmulas. Entre 1914 y 1924 algunos movimientos nacionalistas a favor de la descentralización política obtuvieron del gobierno central la delegación de ciertos poderes administrativos y programas de diversificación regional. Sin embargo, a mediados de los años setenta, el gobierno de Thatcher rehusó abrir las puertas a este debate. Con la llegada al gobierno de Blair, se inició el proceso de descentralización política, que culminó a partir de 1998, momento en el que se concedió el autogobierno

¹⁵¹ John, ALDER, “La devolución de poderes en el Reino Unido”, cit., p. 79. Andreas, HILDENBRAND SCHEID, *Política de ordenación del territorio en Europa*, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas, Sevilla, 1996, p. 153.

¹⁵² John, ALDER, “La devolución de poderes en el Reino Unido”, cit., p. 85.

para ambas regiones mediante la *Scotland Act* y *Government of Wales Act*, respectivamente¹⁵³.

2.3.1.3.2.- Significado de la descentralización administrativa

Un ejemplo de un sistema político basado en la descentralización administrativa es el napoleónico, un modelo centralizador donde la división territorial del Estado tiene un carácter puramente funcional. El objetivo de la división obedece a la necesidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado y, en menor grado a dar respuesta a las necesidades de respetar o potenciar las particularidades de las colectividades territoriales. El proceso de descentralización administrativa que se ha efectuado en Francia a partir de los años ochenta es un buen ejemplo de ello. Pese a que incluyó la creación de colectividades territoriales, la división se superpuso a los anteriores Departamentos, que han ido ganando autonomía administrativa¹⁵⁴.

La característica principal de la descentralización administrativa se manifiesta en el ejercicio de los poderes públicos de una entidad o una región mediante decisiones de carácter administrativo o de reglamentación. En ningún caso se trata de poderes legislativos, sino exclusivamente administrativos. Los poderes administrativos de la entidad se asumen por medio de un decreto o un estatuto, originado en la legislación del Parlamento nacional y siempre fundamentado en la Constitución del Estado. Las áreas que se descentralizan administrativamente son habitualmente las relacionadas con la cultura y el entretenimiento, con la educación, con los medios de comunicación, con el medio ambiente, con la planificación regional, con la agricultura, con el turismo, con los asuntos fiscales, con el transporte y con la energía. Las autoridades locales únicamente tienen la competencia de aplicar, adaptar o reglamentar las leyes establecidas relativas a estos temas, mientras que el poder legislativo del Estado es el encargado de elaborar las leyes. En ocasiones se crean mecanismos para consultar a las

¹⁵³ Para un análisis más detallado sobre el proceso de descentralización política de Gales y Escocia vid.: Jim, BULPITT, *Territory and power in the United Kingdom*, Manchester University Press, Manchester, 1983. Barry, JONES y Michael, KEATING, *Labour and the British State*, Oxford University Press, Oxford, 1985. John, BECKETT, *City Status in British Isles*, Ashgate Publishing, Reino Unido, 2005. Scott, L., GREER, *Nationalism and self-government: the politics of autonomy in Scotland and Catalonia*, State University of New York Press, Nueva York, 2007. Ronald, WATTS, "The United Kingdom as a federal or regionalised union", Alan, TRENCH (ed.), *Devolution and power in the United Kingdom*, Manchester University Press, New York, 2007.

¹⁵⁴ Gurutz, JAUREGUI BERECIARTU, "La Descentralización Política en Europa", *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 40 (III), 1994, pp. 22-23.

entidades en las áreas donde se tiene previsto aplicar dichas leyes, pero la opinión que éstas emitan no tiene carácter jurídico. Igualmente es competencia del órgano legislativo del Estado la anulación o modificación de la descentralización administrativa si considera que contradice alguna norma constitucional. Un ejemplo de ello es la supresión de la tutela administrativa en Francia mediante la Ley de 2 de marzo de 1982, sobre los derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones¹⁵⁵.

Si bien la descentralización administrativa responde más a la funcionalidad de la organización del Estado, en ocasiones, puede proporcionar una respuesta a las demandas de ciertos grupos territoriales lingüísticamente diferentes como en el caso de Córcega en Francia, de Crimea en Ucrania o de la Comarca de Arán en Cataluña, España¹⁵⁶. En el caso de Córcega, la descentralización administrativa origina diferentes opiniones. Por un lado, hay quienes sostienen que no va más allá de un proceso de desconcentración, debido a que la Asamblea regional no detenta poderes legislativos, y a la existencia del Prefecto, representante del Estado francés con el poder de controlar las acciones de la Asamblea regional¹⁵⁷. Por otro, hay quienes argumentan que es una descentralización cuasi legislativa porque, a partir de las reformas de 2003 a la Constitución francesa, la Asamblea de Córcega puede derogar y adoptar leyes elaboradas por el Parlamento francés¹⁵⁸. A pesar de la existencia de estas opiniones encontradas y dado que la Asamblea Corsa no es un órgano desconcentrado del gobierno central sino un órgano sin poder para legislar y con ciertas competencias administrativas, consideramos que el caso de Córcega es un ejemplo de descentralización administrativa.

2.3.1.3.3.- Proceso histórico de Córcega

Córcega es una isla ubicada en el Mar Mediterráneo. Los censos de 2006 arrojaron una población aproximada de 294.118 de la que cerca del setenta por ciento, era de origen corso; veinte por ciento, de minoría francesa; y un diez por ciento, eran inmigrantes provenientes del norte de África y del sur de Europa¹⁵⁹.

¹⁵⁵ La Ley sobre los derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones de 1982 fue fundamentada sobre el artículo 72 de Constitución francesa.

¹⁵⁶ Eduardo J., RUIZ VIEYTEZ, *Minorías, Inmigración y democracia en Europa*, cit., p. 371.

¹⁵⁷ Entrevista al profesor Alain-G., GAGNON, Madrid, España, 20 enero 2010.

¹⁵⁸ Michael, TKACIK, "Characteristics of Forms of Autonomy", cit., pp. 381.

¹⁵⁹ Información disponible en siguiente dirección electrónica:

<http://www.insee.fr> [Consulta: 5 marzo 2011]

La isla de Córcega fue declarada por la Asamblea Constituyente parte integral de Francia en 1789 sin aclarar si era departamento, provincia o territorio de ultramar¹⁶⁰. En 1982, con las reformas de descentralización administrativa efectuadas por el gobierno francés se reconoció a Córcega formalmente como colectividad territorial con un estatus particular. Quedó dividida en dos departamentos: Alta Córcega y Córcega del Sur¹⁶¹.

Si bien el gobierno francés no reconoce como minoría nacional a los habitantes de esta región, algunos autores se dirigen a esta población como minorías territoriales debido a que el territorio fue la primera referencia para determinar su identidad y su lengua¹⁶². El corso es una lengua romance reconocida por Francia, que pertenece al grupo de dialectos toscanos; sin embargo, el francés es la única lengua oficial en Córcega. Aunque no hay cifras oficiales, se estima que en los años setenta el corso era hablado por 70.000 personas aproximadamente, cifra que descendió a 20.000 a finales del siglo XX¹⁶³.

Desde que en 1768 Francia tomó el control de Córcega, su población fue protagonista de movimientos que reivindicaban la independencia o su integración en

¹⁶⁰ “The island of Corsica is declared to be part of the French Empire; its inhabitants shall be ruled by the same Constitution as all other Frenchmen. Corsica had passed from being a territory occupied by French to being an integral part of France”. Robert, RAMSAY, *Corsican time-bomb*, Manchester University Press, Manchester 1983, p. 7.

¹⁶¹ Hintjens, LOUGHLIN y Claude, OLIVESI, “The Status of Maritime and Insular France: The DOM-TOM and Corsica”, Hintjens, LOUGHLIN, y Sonia, MAZEY, *Then End of the Unitary State? Ten Years of Regionalization in France (1982-1992)*, Frank Cass, Reino Unido, 1995, p. 121. La organización territorial de Francia no reconocía a la región como colectividad territorial. Francia se estructuraba territorialmente en tres tipos de colectividades, el Estado, los departamentos y los municipios. Los departamentos y municipios eran circunscripciones desconcentradas de la persona jurídica del Estado al tiempo que colectividades descentralizadas. Con la aprobación de las leyes de descentralización de 1982-1983 se instituye un nuevo nivel de descentralización, la región, hasta entonces mera circunscripción administrativa de la persona jurídica del Estado sin personalidad administrativa propia. Cristina, ZOCO ZABALA, “Revisión Constitucional en Francia: la redefinición del Modelo de Descentralización Administrativa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 24, num. 72, 2004, p. 166.

¹⁶² “(...) the Corsican identity has been maintained down thought centuries of foreign domination, thanks in great measure to the existence of a strong internal social order, which was based on common property concepts, for a much longer period, and to a greater degree, than in most regions of Europe”. Robert, RAMSAY, *Corsican time-bomb*, cit., p. 11.

¹⁶³ Gunter, LAUWERS, “Discussing Autonomy and Independence for Corsica”, Bruno, COPPIETERS y Richard, SAKWA (eds.), *Contextualizing Secession: Normative Studies in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 67. La lengua corsa no tiene ningún carácter oficial en el marco del sistema jurídico francés, aunque goza de alguna medida de reconocimiento oficial desde 1974 como resultado de la Ley *Deixonne* de 1951 y de la circular *Savary* de 1982 que se referían a la enseñanza opcional del idioma corso en las escuelas de educación primaria. EUROPEAN COMMISSION, *The Euromosaic Study*. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

http://ec.europa.eu/education/languages/archive/languages/langmin/euromosaic/fr5_en.html
[Consulta: 5 marzo 2011]

otro estado. En noviembre de 1789, durante la Revolución Francesa, la Asamblea Nacional declaró a Córcega parte de la nueva república. Años más tarde, en 1794, Córcega votó a favor de la unión con la corona británica, y poco después, en 1796 cuando los ingleses evacuaron la isla, ésta fue recuperada y ocupada por Napoleón Bonaparte. Posteriormente, en el Congreso de Viena de 1815, Francia aseguró su posesión¹⁶⁴. Durante la Segunda Guerra Mundial, Italia y Alemania ocuparon Córcega, situación que fue aprovechada por Mussolini para reclamar su integración a Italia argumentando vínculos lingüísticos. Esta manifestación encontró eco en algunos intelectuales que pugnaron por la integración de la Isla a Italia. No obstante, el proyecto no prosperó y la Isla quedó, una vez más, bajo el poder de Francia¹⁶⁵.

Durante la postguerra, el gobierno francés implementó un plan de desarrollo económico (*Programme d'action régional de la Corse*, 1957) para el territorio corso que consistía en la expansión de la agricultura y el turismo. Este plan, que no logró satisfacer las necesidades de la población, causó una gran insatisfacción. El descontento de los habitantes fue creciendo por la reubicación de cerca de 18.000 colonos provenientes de Argelia, a quienes el gobierno francés concedió tierras en el Este de la Isla. La situación creada se convirtió en el argumento esgrimido por los movimientos nacionalistas para sostener la existencia de un colonialismo interno que causaba el subdesarrollo de la región, y para promover la búsqueda de la independencia. Este discurso se expandió durante la década de los años sesenta bajo la influencia de Robert Lafont¹⁶⁶. En esos años surgieron varios movimientos nacionalistas e independentistas que exigían al gobierno francés el diseño de políticas que fomentaran el desarrollo económico, con un reconocimiento de la identidad del “pueblo corso”. Entre estos movimientos se encontraba el Frente Corso de Liberación Nacional (FLNC), creado en 1976, un movimiento caracterizado por una política de extrema confrontación contra el Estado y el uso de la violencia para alcanzar sus fines. Estas reivindicaciones de los movimientos corsos, junto con la coyuntura internacional marcada por la proliferación de movimientos nacionalistas y separatistas en diversas partes del mundo, la pérdida de Argelia y las demandas de carácter político y económico de la población de los

¹⁶⁴ Alesandro, MICHELUCI, “Rebel Island. Corsica’s long quest for autonomy”, Thomas, BENEDIKTER (ed.), *Solving Ethnic Conflict through Self-Government. A short Guide to Autonomy in Europe and South Asia*, cit., p. 36.

¹⁶⁵ *Ibidem.*, Robert, RAMSAY, *Corsican time-bomb*, cit.,

¹⁶⁶ Gunter, LAUWERS, “Discussing Autonomy and Independence for Corsica”, cit., p. 59. Robert, RAMSAY, *Corsican time-bomb*, cit.,

territorios periféricos, influyeron en el programa de gobierno del Partido Socialista para el período de elecciones que se acercaba.

François Mitterrand, candidato a la presidencia de la República en 1981, consideró necesaria la elaboración de un programa que reconociera la legitimidad de las aspiraciones culturales de las minorías étnicas ubicadas en el Estado. Durante su campaña electoral se comprometió a la enseñanza de la lengua corsa en las escuelas públicas y al reconocimiento de las diferentes culturas. Los compromisos de Mitterrand fueron plasmados en un documento conocido como las “110 Propuestas para Francia”¹⁶⁷. Cuando alcanzó la presidencia, puso en marcha dos tipos de programas que se complementaron: por un lado, el programa de promoción del pluralismo cultural étnico¹⁶⁸ y, por otro, la descentralización administrativa.

En cuanto a la descentralización administrativa, el 2 de marzo de 1982, el gobierno de Mitterrand aprobó la Ley 123. Sobre la base de esta ley, y otras aprobadas durante 1982 y 1986, inició la descentralización del Estado que fue acompañada simultáneamente por la desconcentración de los poderes. La desconcentración estuvo caracterizada por una posición fuerte del Estado en la planificación económica y la ordenación del territorio, no sólo porque contaba con amplias competencias en dichas materias sino porque mantenía un gran poder de intervención y control en todo el territorio a través de la figura del Prefecto¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Joseph, R., RUDOLPH y Robert, J., THOMPSON, *Política etnoterritorial. Desafíos en las democracias occidentales*, cit., p. 143.

¹⁶⁸ El programa de Mitterrand se basó en dos informes elaborados por el Ministro de Cultura, Jack Lang, uno era el informe denominado *Queyranne* y el otro *Giordan*. En este último, titulado “Democracia Cultural y Derecho a ser Diferente”, se afirmaba que la sociedad francesa estaba constituida por un mosaico multiétnico, así mismo contemplaba una serie de medidas destinadas a la difusión y a la protección de las lenguas minoritarias y de la identidad étnica. La labor realizada por Ministro de Cultura fue importante especialmente en los primeros dos años de gobierno, debido a que logró vincular al Ministerio de Educación que en 1982 implementó un plan para tres años. Este plan consistió en el desarrollo sistemático de la enseñanza de las lenguas minoritarias y las culturas tanto en las escuelas elementales como en algunas universidades regionales. Dentro de esta nueva situación, la Comisión Académica de Lenguas y Cultura Corsa creada en 1979 fue reactivada. *Ídem*, pp. 144, 153 y 154.

¹⁶⁹ El sistema napoleónico instauró la figura del “Prefecto” cuya misión era proporcionar unidad a la actuación gubernamental y a las políticas de desarrollo en cada departamento. A través de la Ley *Defferre*, aprobada por el presidente Mitterrand, se abolió la figura del Prefecto y se sustituyó por la del comisario de la República. No obstante, a partir del 29 de febrero de 1988 volvió el nombre tradicional. Este personaje es nombrado por el Consejo de Ministros mediante decreto, atribuyéndole las siguientes funciones: 1. Poderes de control administrativo sobre la Región y los establecimientos públicos regionales e interregionales. 2. Poderes de dirección y coordinación de los servicios de la administración periférica del Estado en la Región y en determinados servicios interdepartamentales. 3. Poder para poner en marcha la política del gobierno en asuntos económicos, ordenanza territorial y planificación de las regiones. Estos

De este modo, la descentralización administrativa se efectuó sobre la tradición francesa de la defensa del centralismo y la unidad del Estado. Esto permite a algunos autores considerar que las medidas normativas y políticas implementadas en este país no correspondieron a una auténtica descentralización sino a una semidescentralización en la que persistió la relación jerárquica entre el nivel central y el territorial. Se puede entonces considerar, según estos autores, que la descentralización no ha sido un elemento constitutivo de la identidad política francesa sino una forma de organización administrativa del Estado¹⁷⁰.

2.3.1.3.4.- Desarrollo de la descentralización administrativa en Córcega

El Estatuto de la Colectividad Territorial de Córcega, ley aprobada por el Parlamento el 2 de marzo de 1982, (Act. no. 82-214, “*Statut de la Collectivité territoriale de Corse*”) desarrolla el proceso de descentralización administrativa de Córcega¹⁷¹. Dicho Estatuto permitió a la isla de Córcega la constitución de una Asamblea, compuesta por 61 miembros elegidos mediante sufragio universal, a la que otorgó poderes meramente administrativos en los asuntos concernientes a la cultura, al transporte y la educación. Para realizar su labor, la Asamblea era asistida por dos Consejos Consultivos, uno encargado de manejar los asuntos económicos y sociales, y el otro autorizado a dirigir las áreas de la cultura y la educación¹⁷². Si bien la Asamblea podía emitir y proponer cambios a las leyes elaboradas por el poder legislativo francés en asuntos relacionados con Córcega, ni su consulta ni sus opiniones tenían carácter obligatorio. Algunos autores sostienen que el Estatuto restó poder al Prefecto¹⁷³, aunque éste mantuviera la facultad de proponer la disolución de la Asamblea¹⁷⁴. En junio de 1984, la primera Asamblea Corsa fue disuelta por decreto gubernamental dada su

poderes fueron reforzados con la Ley del 6 de febrero de 1992 relativa a la Administración Territorial de la República. Alberto, ANGUITA SUSI, “Las bases Jurídico-constitucionales del Proceso de Descentralización en Francia”, *Revista de Derecho UNED*, Núm. 2, 2007, p. 269. Andreas, HILDENBRAND SCHEID, *Política de ordenación del territorio en Europa*, cit., nota a pie de página 11, pp. 174 y pp. 168 y 175.

¹⁷⁰ Alberto, ANGUITA SUSI, “Las Bases jurídicas-Constitucionales del proceso de Descentralización en Francia”, cit., p. 268.

¹⁷¹ La versión en castellano de este documento: Alejandro, SAIZ ARNAIZ, “Estatuto Particular de la Región de Córcega, Ley Núm. 82/214, de 2 de marzo de 1982”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 2, 1982, pp. 455-470.

¹⁷² *Ídem.*, pp. 456-464.

¹⁷³ Según el Título IV -artículos 42 al 45-, el Prefecto era nombrado por decreto del Consejo de Ministros cuyas tareas eran: la representación de los ministros y de los servicios del Estado ante los órganos de la región de Córcega, además de velar por los intereses nacionales. *Ídem.*, p. 467.

¹⁷⁴ Robert, RAMSAY, *Corsican time-bomb*, cit., p. 206.

ineficacia para afrontar los problemas de la isla y por su propia inestabilidad originada en la facilidad para obtener un escaño, bajo un sistema proporcional¹⁷⁵.

El 13 de mayo de 1991, el Estatuto de 1982 fue substituido por el “Estatuto de la Colectividad Territorial de Córcega” (conocido como el Estatuto *Joxe*) con carácter especial y único, debido a que combinaba aspectos característicos tanto de los territorios (*Territoirres d’otre mer*, TOM) como de los departamentos franceses de ultramar (*Départements d’otre mer*, DOM)¹⁷⁶. Todo ello permitió una descentralización adicional a Córcega en relación con otras regiones de Francia¹⁷⁷. Pese a tener un carácter especial, el Estatuto podía ser cancelado o modificado en cualquier momento con la aprobación del Parlamento francés mediante una mayoría simple y sin la aprobación de las autoridades locales¹⁷⁸.

2.3.1.3.5.- Instituciones de gobierno de la Colectividad Territorial de Córcega

En el artículo 1 del Estatuto de la Colectividad Territorial de Córcega¹⁷⁹, por primera vez el gobierno francés reconocía la existencia de un pueblo diferente al francés dentro de su territorio. El artículo establecía lo siguiente:

*“La República francesa garantiza a la comunidad histórica y cultural viva que constituye el pueblo corso, componente del pueblo francés, los derechos a la preservación de su identidad cultural y a la defensa de sus intereses económico y sociales específicos. Esos derechos vinculados a la insularidad se otorgan respetando la unidad nacional, dentro del marco de la Constitución (...)”*¹⁸⁰.

¹⁷⁵ Iñigo, LAZCANO BROTONS, “Los límites de la descentralización en el Estado francés: el estatuto de Córcega”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 41, 1995, p. 224. pp. 221-249.

¹⁷⁶ Los departamentos de ultramar (DOM) son la Reunión, Guadalupe, Martinica, Guyana tutelados bajo el artículo 73 de la Constitución francesa. Los territorios de ultramar (TOM) son Nueva Caledonia, Polinesia francesa, las islas Wallis y Futura regidos por el artículo 74 de la Constitución.

¹⁷⁷ Markku, SUKSI, “Legal Foundations, Structures and Institutions of Autonomy in Comparative Law”, cit., p. 509.

¹⁷⁸ Farimah, DAFTARY, “The Matignon Process and Insular Autonomy as a Response to self-Determination Claims in Corsica”, *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 2, 2001/2, p. 308.

¹⁷⁹ Ley Núm. 91-428 del 13 mayo de 1991, denominada *Statut de la collectivité territoriale de Corse*. El documento íntegro se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=70BF6FE199E5392E5CE9630B722DBBBC.tpdjo06v_3?cidTexte=JORFTEXT00000536085&categorieLien=id. [Consulta: 5 marzo 2011]

¹⁸⁰ *Idem.*, artículo 1 : “La République française garantit à la communauté historique et culturelle vivante que constitue le peuple corso, composante du peuple français, les droits à la préservation de son identité culturelle et à la défense de ses intérêts économiques et sociaux spécifiques. Ces droits liés à l’insularité s’exercent dans le respect de l’unité nationale, dans le cadre de la Constitution, des lois de la République et du présent statut”.

No obstante, el artículo 1 fue derogado por el Consejo Constitucional por considerarlo inconstitucional, dado que el término “el pueblo corso” era contrario al principio de la República indivisible y la unidad del Estado. Dicha derogación no afectó al resto del Estatuto.

El nuevo Estatuto de Colectividad Territorial se creó sobre la base del artículo 72 de la Constitución de 1958¹⁸¹. En el caso de Córcega, el legislador dotó a esta colectividad territorial de un Estatuto especial, debido a que la isla no era propiamente una región, y en consecuencia, su régimen jurídico era diferente al de las demás regiones francesas. De igual manera, la Asamblea Corsa tampoco se asemejaba a la estructura de los Consejos Regionales de las regiones del país¹⁸².

La nueva Asamblea Corsa se compone de cincuenta y un miembros, elegidos cada seis años mediante un sistema electoral de representación proporcional. Dispone de una mesa formada por diez miembros elegidos de acuerdo con el sistema de elección proporcional. El Presidente de la Asamblea, con un mandato de seis años, es elegido por escrutinio secreto, por mayoría absoluta en las dos primeras votaciones, o relativa en una tercera vuelta. El mismo sistema de elección sirve para escoger dos vicepresidentes cuyo mandato es de un año. A través del nuevo estatuto, se creó un Ejecutivo Colegial responsable de la Asamblea y un Consejo Económico Social y Cultural que sustituyó a los dos consejos anteriormente establecidos en la ley de 1982

¹⁸¹ La Constitución Francesa de 1958 señala lo siguiente: “*Las entidades territoriales de la República son los municipios, los departamentos, las regiones, las entidades con estatuto particular y las entidades de Ultramar regidas por el artículo 74. Cualquier otra entidad territorial se crea por ley, en su caso, en lugar de una o de varias de las entidades mencionadas en este apartado. Las entidades territoriales podrán decidir sobre el conjunto de las competencias que mejor pueden ejercerse a sus respectivos niveles. En las condiciones previstas por la ley, estas entidades se administran libremente a través de consejos elegidos y disponen de un poder reglamentario para ejercer sus competencias*”. Documento que se puede consultar en la siguiente dirección electrónica para su versión en castellano: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/constitution-espagnol_juillet2008.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]

¹⁸² La Ley de descentralización de 82-123 del 2 de marzo de 1982 dotó a los Consejos Regionales de competencias destinadas a la promoción del desarrollo económico, social, sanitario, cultural y científico de la región, y de la capacidad para la ordenación territorial. Todo ello, para asegurar la preservación de la entidad dentro del respeto de la integridad, de la autonomía y de las atribuciones de los departamentos y municipios. Sin embargo, el margen de maniobra de los Consejo Regionales era limitado debido a que no otorgó la capacidad de legislar, aunque con las reformas constitucionales de 2003 se estableció la posibilidad de rechazar de forma experimental los proyectos de ley que afectaran a los intereses de la Región. Andreas, HILDENBRAND SCHEID, *Política de ordenación del territorio en Europa*, cit., p. 172.

Entre las atribuciones de la Asamblea está el establecimiento de su reglamento interno por mayoría absoluta de sus miembros que, a diferencia del de los Consejos Regionales del resto del Estado, se considera un acto administrativo reglamentario que puede ser recurrido ante los tribunales administrativos por exceso de poder¹⁸³. Las facultades de la Asamblea se instituyen en el Título 1, sección 3 del Estatuto de Colectividad Territorial. Todas ellas son de carácter administrativo en asuntos relacionados con la educación y la lengua, con la cultura, con el medio ambiente y la agricultura, con los medios de comunicación, con el transporte y con la energía. Se llegó incluso a dotar a este ente de capacidad para adoptar el presupuesto de desarrollo económico, social y cultural. Por otro lado, aunque no se le otorgaron derechos legislativos, se hizo obligatoria su consulta con respecto a los proyectos de ley o reglamentos vinculados con los asuntos internos de Córcega, con un plazo de un mes o, quince días en caso de urgencia, para pronunciarse. No obstante, el legislador no está obligado a tomar en cuenta la opinión de la Asamblea.

Las tareas del Consejo Ejecutivo, cuyas disposiciones se fijan en los artículos 28 al 43 del Estatuto, son dirigir las acciones de la Colectividad Territorial en los asuntos relativos al desarrollo económico y social, en las áreas de la educación y cultura, en la elaboración del plan de desarrollo y en el esquema de la ordenación territorial. El Consejo Ejecutivo se conforma por seis consejeros ejecutivos, elegidos según un sistema de lista integrada y completada por la Asamblea. Este órgano cuenta con un Presidente que dispone de un poder reglamentario para aplicar las deliberaciones de la Asamblea y de los servicios de la Colectividad Territorial. Asimismo, designa a los presidentes de los establecimientos públicos de Córcega. Según Lazcano, este órgano ejecutivo se asemejó al funcionamiento del propio Gobierno de la República y no tanto al de los órganos ejecutivos de los municipios, departamentos o regiones¹⁸⁴.

La Asamblea Corsa puede ser derogada en cualquier momento por decreto motivado que adoptará el Consejo de Ministros, cuando éste considere que su funcionamiento se torne imposible. Si esto llegara a suceder, el Presidente del Consejo

¹⁸³ Iñigo, LAZCANO BROTONS, “Los límites de la descentralización en el Estado francés: el estatuto de Córcega”, cit., p. 237.

¹⁸⁴ *Ídem.*, p. 239.

Ejecutivo asumiría la gestión de los asuntos de la Colectividad Territorial hasta que se convoque a la elección de otra Asamblea.

El Consejo Económico, Social y Cultural sustituyó a los dos consejos que se establecieron con el Estatuto de 1982. Su presidente y sus miembros son elegidos mediante escrutinio secreto. Está integrado de dos secciones, una para el área económica y social y la otra para la cultura y la educación. Las funciones principales del Consejo Económico, Social y Cultural son de carácter consultivo en los siguientes temas: preparación del plan de desarrollo de la región; elaboración del esquema de ordenamiento y de los proyectos de organización marítima de la Colectividad Territorial (artículo 73); consulta acerca de las áreas de la educación, cultura y preservación y desarrollo de la lengua corsa (artículo 46).

Asimismo, el Estado francés continúa teniendo presencia en la Isla a través de la personalidad jurídica del Prefecto, que es nominado por el Presidente de la República a propuesta del Primer Ministro y del Ministro del Interior. Su función es facilitar el diálogo entre la Asamblea Corsa y el poder central, así como vigilar el desarrollo de la política y la administración de la isla. En otras palabras, es una institución de control de Córcega en las áreas políticas y administrativas.

2.3.1.3.6.- Competencias de la Colectividad territorial de Córcega

En el ámbito educativo (artículos 50 a 54), se permitió a la Colectividad Territorial elaborar y aprobar el plan escolar de los establecimientos de enseñanza, así como la construcción y el equipamiento de las escuelas públicas. Sin embargo, no está autorizada para financiar los establecimientos de enseñanza privada ni tampoco se transfirieron responsabilidades relacionadas con la financiación y equipamiento de los centros universitarios. En el caso de la educación superior e investigación universitaria sus competencias dependen del resultado de las negociaciones entre la Colectividad Territorial, la universidad y el Estado.

Con respecto a la lengua, se cedió a la Colectividad Territorial la organización de las actividades educativas complementarias vinculadas a la enseñanza de la lengua y cultura corsa dentro del horario escolar, siempre y cuando no fuera de carácter obligatorio. Esto no significaba la aceptación de la cooficialidad para las lenguas corsa y

francesa. El artículo 55 admitió la competencia de la Colectividad Territorial para poder firmar acuerdos con las sociedades públicas del sector audiovisual ubicadas en la Isla para promover la lengua y la cultura corsa en programas de televisión y de radiodifusión.

El desarrollo económico se estableció en el Capítulo IV del Estatuto y permite a la Colectividad Territorial elaborar el plan insular de desarrollo económico y un esquema de ordenamiento territorial. Para la ejecución del plan de desarrollo económico es necesario el establecimiento de contratos entre el Estado y la Colectividad Territorial, especialmente, para acordar las cargas financieras que le corresponden a cada uno. Dicho plan está dentro de las responsabilidades del Consejo Ejecutivo y debe ser aprobado por la Asamblea de Córcega.

La ordenación en materia agrícola, turística, energética y de vivienda que, al mismo tiempo, sirve para la elaboración del esquema de ordenación territorial de la isla quedó bajo la responsabilidad de la Asamblea Corsa. La financiación para la ejecución del esquema de ordenamiento se obtiene de una tasa impuesta a las empresas de transporte público. En este sentido, se atribuyó a la Colectividad Territorial, mediante el artículo 73 del Estatuto, la capacidad de definir las modalidades de organización de los transportes marítimos y aéreos entre la isla y el continente. El artículo 75 establece la responsabilidad de la Colectividad Territorial de asegurar la construcción, ordenamiento, mantenimiento y gestión de la red de carreteras de carácter nacional. Asimismo, la Colectividad Territorial administra cinco servicios encargados de gestionar el desarrollo agrícola y turístico, el medio ambiente y los transportes.

Con relación a la cuestión de la financiación, desde su incorporación a Francia, la isla de Córcega dispuso de un sistema fiscal limitado, consistente en una tasa sobre los vehículos a motor y una fiscalidad indirecta, especialmente sobre el tabaco. En el estatuto de 1991 se establecieron disposiciones para compartir los servicios del Estado necesarios para el ejercicio de las competencias transferidas. Por ejemplo, el artículo 82 previó la transferencia de bienes e inmuebles ligada a la transferencia de las competencias.

2.3.1.3.7.- Proceso Matignon de 1999-2000

En esta etapa se produjeron varios acontecimientos que indujeron al gobierno francés a focalizar su atención una vez más en la situación de Córcega. Por un lado, aún persistían las demandas de los movimientos nacionalistas por obtener el derecho de autodeterminación del “pueblo corso”. Por otro, en 1998, fue asesinado el Prefecto de la Isla por un grupo disidente del FLNC, y además existía un ambiente político interno que se prestaba a las reivindicaciones lingüísticas, resultado de la discusión sobre la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias. En este contexto, el 13 de diciembre de 1999, el gobierno francés y las autoridades de la Isla comenzaron un nuevo proceso de negociaciones. Ambas partes coincidieron en lo siguiente: a) La necesidad de un desarrollo de la identidad local; b) La existencia de una ley que permitiera la simplificación administrativa de la Isla y que evitara los problemas de la implementación de las políticas debido a la división del territorio en dos departamentos; c) La cesión de competencias relacionadas a la cultura, al ordenamiento territorial, al medio ambiente y al desarrollo económico; y d) La adhesión al proceso de la construcción europea y el Tratado de Ámsterdam.

El 20 de julio de 2000 se presentó la propuesta del Primer Ministro Jospin (*Propositions du gouvernement soumises aux représentants des élus de la Corse*) que tras una serie de conversaciones y reuniones fue aceptada y ratificada por la Asamblea Corsa¹⁸⁵. Este proyecto contenía una serie de medidas que deberían ser desarrolladas y aplicadas en dos etapas¹⁸⁶. La primera fase se desarrollaría de 2002 a 2004 y consistía en poner en marcha aquellas disposiciones que no requerían una reforma constitucional pero sí la aprobación del Parlamento francés, entre las que se encontraban las cuestiones fiscales, el compromiso de financiación de la federación de cooperativas corsas y la elaboración de una disposición legislativa por parte del gobierno sobre un programa de inversión en la colectividad territorial para los siguientes quince años. De igual manera, se disponía la presentación ante el Parlamento de una disposición sobre la enseñanza de la lengua corsa en las escuelas primarias y en otros niveles de educación, siempre con la autorización de los padres. La segunda fase, que se emprendería después de 2004,

¹⁸⁵ Igor, AHEDO, “Nuevo proceso de descentralización en Francia: Los casos de Iparralde y Corcega”, *Revista Vasca de Sociología y Ciencia*, Núm. 33, 2002, p. 92.

¹⁸⁶ La propuesta del Primer Ministro *Propositions du gouvernement soumises aux représentants des élus de la Corse* se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: http://www.prg-2b.org/article.php?article_ID=60. [Consulta: 5 marzo 2011]

contenía las medidas que requerían de una reforma constitucional. En esta fase, el gobierno se comprometía a la anulación de los dos departamentos hasta esos días existentes y al reconocimiento de una colectividad territorial única. Con respecto a las competencias legislativas se planteaban dos medidas: la primera consistía en la cesión de un poder reglamentario que permitiera a la Comunidad Territorial adoptar los textos nacionales mediante la deliberación de su Asamblea; la segunda radicaba en el poder de derogar determinadas disposiciones legislativas.

El 22 de mayo de 2001, la Asamblea Nacional adoptó el proyecto que posteriormente envió al Senado de la República. Éste, una vez en su poder, introdujo profundos cambios que se dieron a conocer en diciembre de ese mismo año. Dichas modificaciones afectaron especialmente a aquellas propuestas relacionadas con los poderes de la Asamblea Corsa, entre ellas, la capacidad de derogar determinadas disposiciones legislativas y la que se relacionaba con la enseñanza de la lengua corsa en los centros de educación. El 22 de enero de 2002, una vez revisado el proyecto por el Senado de la República, se promulgó la Ley relativa a Córcega (Ley Núm. 2002-92).

De acuerdo con la Ley relativa a Córcega, la composición de la Asamblea Corsa se conservó intacta. Así mismo, dispuso de poderes en las áreas de la educación, en los medios de comunicación, en el entrenamiento y la cultura, en el medio ambiente, en la planificación regional y en la agricultura, en el turismo y alojamiento, en los asuntos fiscales y en el transporte y energía¹⁸⁷. La Asamblea de Córcega podía presentar propuestas tendientes a modificar o adoptar las disposiciones reglamentarias en vigor o en proceso de elaboración concernientes a las competencias, a la organización y al

¹⁸⁷ La Ley Núm. 2002-92 de 22 enero de 2002 relativa a Córcega (1), artículo 1: Code Général des Collectivités territoriales, Chapitre, IV, Section 1: Compétences de l'Assemblée de Corse. *“L'Assemblée règle par ses délibérations les affaires de la collectivité territoriale de Corse et contrôle le conseil exécutif. Elle vote le budget, arrête le compte administratif, adopte le plan de développement et le schéma d'aménagement de la Corse (...) L'Assemblée de Corse est consultée sur les projets de loi ou de décret comportant des dispositions spécifiques à la Corse. L'Assemblée dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis. Ce délai est réduit à quinze jours en cas d'urgence sur demande du Premier ministre. Le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné. De sa propre initiative ou à la demande du conseil exécutif, ou de celle du Premier ministre, l'Assemblée de Corse peut présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que toutes dispositions législatives ou réglementaires concernant le développement économique, social et culturel de la Corse. Ces propositions sont adressées au président du conseil exécutif qui les transmet au Premier ministre”*. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=90F32DA5B060750E10F8EF902075512E.tpdjo10v_3?cidTexte=JORFTEXT00000409466&categorieLien=id. [Consulta: 5 marzo 2011]

funcionamiento de la Colectividad Territorial de Córcega, así como a todas las disposiciones reglamentarias relacionadas con el desarrollo económico, social y cultural de la isla. Desde luego, continuó prevaleciendo la obligación de consultar a la Asamblea Corsa cuando alguna iniciativa legislativa elaborada por el gobierno central afectara de manera directa algunos de los asuntos de la isla, aunque la opinión que la Asamblea Corsa emitiera no tenía carácter obligatorio ni vinculante. La innovación en esta ley fue permitir la adaptación de las leyes y la elaboración de su normativa¹⁸⁸.

Las disposiciones relacionadas con las competencias de la Colectividad Territorial se fijaron en los artículos del 4 al 29 de la Ley de 2002. Estas disposiciones representaron un cierto avance con respecto al estatuto anterior principalmente en la cuestión de la enseñanza. En el artículo 4 se estableció la capacidad de la Colectividad Territorial para elaborar el plan de formación de los colegios, liceos de educación elemental y profesional, así como el de la enseñanza artística, educación especial y el de las escuelas de formación marítima y agrícola. De igual manera, se dejó bajo su responsabilidad el establecimiento de los planes de enseñanza de las escuelas privadas. A diferencia del Estatuto de 1991, en la nueva ley se permitió organizar acciones complementarias en la enseñanza superior e investigación, asimismo la financiación de la construcción y equipamiento de los establecimientos de educación superior, según se dispuso en el artículo 6.

En lo que atañe a la lengua, pese a que una parte importante de la población se comunicaba en corso, sólo se permitió a la Colectividad Territorial la enseñanza de la lengua en las escuelas elementales en los horarios normales, sin llegar a ser obligatoria, lo que causó descontento entre las instituciones que defendían el uso y la protección de esta lengua en la Isla, especialmente porque en el ámbito local las discusiones de gobierno se realizaban en la lengua regional¹⁸⁹.

¹⁸⁸ De acuerdo con la Decisión del Consejo Constitucional del 17 de enero de 2002 se confirió a las comunidades territoriales un poder reglamentario para la aplicación de la ley. Según Anguita, existen dos tipos de reglamentos. Por un lado, los de ejecución que son encargados de fijar y concretizar las modalidades de aplicación de la ley. Y por otro, los reglamentos de aplicación mediante los que el legislador sólo fija el objeto y los principios relativos a su puesta en práctica, lo que deja al titular de la reglamentación un margen de maniobra en el momento de aplicar la ley. Alberto, ANGUITA SUSI, “Las bases Jurídico-constitucionales del Proceso de Descentralización en Francia”, cit., p. 277

¹⁸⁹ Farimah, DAFTARY, “The Matignon Process and Insular Autonomy as a Response to self-Determination Claims in Corsica”, cit., p. 308.

En cualquier caso, la cuestión de Córcega siguió siendo motivo de discusión con relación a la descentralización administrativa del Estado francés. En marzo de 2003, se modificó la Constitución de 1958 mediante la Ley Constitucional Núm. 2003-276¹⁹⁰. El artículo 72, relativo a las Colectividades Territoriales, fue modificado en dos aspectos importantes. El primero, abrió la posibilidad de consultar a los electores acerca de la dotación a la Colectividad Territorial de un estatuto particular (artículo 72.1)¹⁹¹, mediante un proyecto de ley depositado ante el Parlamento el 30 de abril de 2003. El segundo aspecto, según se establecía en el artículo 72 (concerniente al ejercicio de la libertad pública a favor de las Colectividades Territoriales) autorizó “derogar a título experimental y con un objeto y una duración limitada las disposiciones legislativas que regulan sus competencias”. Para ello, se aprobó el 1 de agosto de 2003 la Ley Orgánica Núm. 2003-704, relativa a la experimentación de las colectividades territoriales, en cuyo artículo LO 1113-1 se autorizó a las Colectividades Territoriales a derogar a título experimental las disposiciones legislativas sobre el ejercicio de sus competencias¹⁹².

El 10 de junio de 2003 se promulgó la Ley Núm. 2003-486 relativa a la consulta a los electores sobre la modificación de la organización institucional de Córcega¹⁹³. El proyecto preveía la sustitución de la Colectividad Territorial de Córcega por una colectividad única que tendría personalidad jurídica, además de habilitarla para recaudar los impuestos y para seleccionar al personal. Su asamblea deliberaría los asuntos internos de Córcega. Asimismo, se proponía la creación de dos consejos territoriales, uno en el Alto Córcega y otro en Córcega del Sur. El 6 de julio de ese mismo año se

¹⁹⁰ Ley Constitucional Núm., 2003-276, relativa a la organización descentralizada de la República Documento que se puede consultar en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte>.

[Consulta: 5 marzo 2011]

¹⁹¹ *Idem.*, Artículo 72.1: “ *La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence. Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité. Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi*”. Documento que se puede consultar en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte>. [Consulta: 5 marzo 2011]

¹⁹² Para un análisis más detallado sobre esta nueva ley consúltese el siguiente artículo. Cristina, ZOCO ZABALA, “Revisión Constitucional en Francia: la redefinición del Modelo de Descentralización Administrativa”, cit., pp. 163-186.

¹⁹³ Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005634506&dateTexte=20100301>.

[Consulta: 5 marzo 2011]

ejecutó la consulta y el resultado fue el rechazo de las modificaciones por un cincuenta y uno por ciento de los electores¹⁹⁴. Una vez refutado el proyecto de ley sobre el cambio de organización institucional de Córcega, el gobierno acordó permitir una cierta autonomía financiera a las Colectividades Territoriales mediante la Ley de 29 de julio de 2004 (*relativa a la autonomía financiera de las colectividades territoriales*). De igual manera, se previó un sistema de compensación cuando la colectividad territorial ejerciera competencias transferidas previamente por el Estado¹⁹⁵.

En síntesis, pese a que el gobierno de Mitterrand durante la década de los ochenta mostró un gran interés en conceder algo más que la autonomía administrativa a Córcega, no se produjo, una vez en el poder el presidente Chirac, un avance, puesto que el nuevo presidente paralizó toda política relacionada con las cuestiones etnoculturales y lingüísticas, en coherencia con la construcción del Estado francés basado en los principios de la igualdad individual y de la soberanía nacional y se mostró contrario a cualquier reconocimiento de la diferenciación de grupos. Estos principios expresados tanto en el artículo 2 constitucional que se refiere a la igualdad de todo ciudadano francés sin distinción de origen, raza o religión, como en el artículo 3 donde se reconoce que la soberanía pertenece al pueblo y no a una sección de éste¹⁹⁶. Ambos principios fueron aplicados en el caso de Córcega en el momento de declarar inconstitucional el artículo 1 del Estatuto de 1991.

En Francia persiste una gran influencia de la élite política que bajo la defensa de los principios jacobinos, del centralismo y de la unidad ha frenado todo intento de ir más allá de una descentralización administrativa para Córcega¹⁹⁷. Sin embargo, la

¹⁹⁴ Para un análisis de este proyecto de ley véase: Guy, GEOFFROY, “Organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l’organisation institutionnelle de la Corse, Rapport Núm. 870”, *Assemblée Nationale*, 26 de mayo de 2003. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r0870.asp>. [Consulta: 5 marzo 2011].

¹⁹⁵ Alberto, ANGUITA SUSI, “Las bases Jurídico-constitucionales del Proceso de Descentralización en Francia”, cit., p. 270.

¹⁹⁶ Joseph, MARKO, “Minority Protection through Jurisprudence in Comparative Perspective: An Introduction”, cit., p. 176.

¹⁹⁷ La unidad se refiere a la existencia de un poder central único y una organización administrativa uniforme, en virtud de la cual las colectividades descentralizadas se someten al poder del legislador estatal y a una estructura homogénea, así mismo los ciudadanos se someten a un régimen jurídico único. Por indivisibilidad se entiende que ninguna colectividad dispone de una cuota de poder soberano y que cualquier intento de federalizarse sería contrario a los principios esenciales del sistema jurídico-político francés. Alberto, ANGUITA SUSI, “Las bases Jurídico-constitucionales del Proceso de Descentralización en Francia”, cit., p. 273-274.

influencia de elementos internos como los movimientos nacionalistas de una parte de la población corsa, así como aspectos en el ámbito externo suscitados en la década de los años ochenta y noventa, entre ellos la situación de sus territorios de ultramar y la consolidación del espacio europeo con la reorganización bajo valores y principios democráticos, han persuadido ligeramente al gobierno francés para permitir un grado de autonomía a la población corsa.

2.3.1.4.- Autonomía Local. Hungría y sus minorías nacionales

2.3.1.4.1.- Significado del Autonomía Local

Hoy en día, todos los Estados disponen de una organización administrativa jerarquizada. Sin embargo, la estructura de los órganos descentralizados, así como sus competencias cambian de un sistema a otro. Ello depende del grado de descentralización y de lo que se halla establecido en el ordenamiento jurídico según las necesidades e intereses de cada Estado¹⁹⁸. Así, los Estados como Alemania o Suiza son descentralizados mientras que el Reino Unido o Francia son centralizados. No obstante, la característica común de la mayoría de los Estados, sean federales o unitarios, es que disponen de un nivel municipal y, generalmente, la autonomía local se establece en ese nivel que varía de menor a mayor grado debido a factores como al nivel de centralización o descentralización del poder o la densidad del municipio¹⁹⁹. Si bien la autonomía local se predica en el ámbito municipal, los sujetos que ejercen la autonomía tienen diferentes connotaciones según los ordenamientos jurídicos de cada Estado. Para ahorrar problemas de definición se tiende a conceptualizar como “entidades locales” o

¹⁹⁸ Adalbert, LEIDINDER, “Relación entre la Dimensión de las Colectividades Locales y la Extensión de las competencias susceptibles de serles devueltas. Relación entre los diversos niveles de las colectividades locales”, CONSEJO DE EUROPA, *La Autonomía Local en Europa. Aplicación de la Carta*, Fundación Encuentro, Núm. 150, Madrid, 1993, p. 85.

¹⁹⁹ Por ejemplo en el caso de Alemania, después de la Segunda Guerra Mundial, la Ley Fundamental de Bonn diseñó la República Federal como un sistema en dos niveles, la Federación (*Bund*) y los Estados federados (*Länder*), sobre la base de este esquema, los municipios (*Geneinden*) y comarcas (*Kreise*) son niveles administrativos que integran y pertenecen a los *Länder*. De acuerdo con esta estructura territorial, la Ley Fundamental de Bonn atribuye a los Estados la competencia exclusiva en materia de régimen local o *Kommunalrecht* en los artículos 70 a 75. La integración en el *Land* determina que la relación genética del gobierno local se establezca con el Estado federado. A su vez, la responsabilidad de los Estados federados en la definición del gobierno local implica que sean éstos quienes tramitan sus leyes, reglamentos y disposiciones del gobierno local. En este Estado, se ha establecido un modelo de relación secuencial, esto es, las entidades locales se relacionan con los *Länder* y son estos los que, a través de la Cámara de representación de los Estados federados (Bundesrat o Consejo Federal) participan en los procesos normativos del *Bund*. De este modo, los Estados regionales son los interlocutores de los gobiernos locales insertados en la estructura territorial. Luis, MEDINA ALCOZ, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, cit., pp. 151-154.

“corporaciones locales” a los órganos que ejercen la autonomía local, concepto que incluye a los municipios.

El municipio no sólo es la unidad administrativa que coadyuva a agilizar la toma de decisiones de carácter administrativas, sino que es el espacio donde el contacto entre los poderes nacionales, regionales y los ciudadanos es más directo, además de constituir una comunidad socio-cultural con una gran tradición histórica²⁰⁰. Concretamente, el municipio es el nivel donde el derecho a la participación política se ejerce directamente y donde se pronuncia la democracia en su máxima expresión.

Algunos autores destacan que la autonomía local comprende la ampliación de la gestión y de la ordenación de determinadas materias que son de mayor interés y que afectan a la entidad local²⁰¹, el establecimiento de mecanismos de participación local que se refieren a la implicación de las corporaciones locales en la toma de decisiones en las instancias superiores y la existencia de técnicas participativas que proporcionan a los entes locales la posibilidad de denunciar posibles violaciones de la autonomía antes de la aprobación de algunas medidas²⁰². En otras palabras, mediante la autonomía local se

²⁰⁰ Adalbert, LEIDINDER, “Relación entre la Dimensión de las Colectividades Locales y la Extensión de las competencias susceptibles de serles devueltas. Relación entre los diversos niveles de las colectividades locales”, cit., p. 93. El municipio, según Tocqueville, es “una asociación que se encuentra de tal manera en la naturaleza, que en todas partes que haya hombres reunidos se forma un municipio. La sociedad municipal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y leyes, es el hombre el que forma los reinos y crea las repúblicas, el municipio parece salir directamente de la manos de Dios”. Alexis, TOCQUEVILLE de, *La democracia en América*, trad. Luis R. Cuéllar, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, p. 78. Sin embargo, en la actualidad existen otras corrientes de pensamiento en torno al municipio, desde una posición positivista, los autores consideran que no hay municipios naturales, ya que éste entraña una entidad jurídico política que tienen como elementos de su estructura formal a una determinada comunidad humana radicada en un cierto espacio territorial. Estos elementos naturales por sí mismos no constituyen el municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del Estado al que pertenezcan. Ignacio, BURGOA ORIHUELA, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 2001, p. 905. En este sentido positivista, Kelsen asegura que el municipio no pudo existir antes que el Estado debido a que se habría convertido en Estado. Hans, KELSEN, *Teoría general del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, Editora Nacional, México, 1979, p. 375. Desde una posición étnico-cultural, se dice que la formación y la creación de un municipio se origina en la unión de personas que comporten un origen étnico y un conjunto de tradiciones y lengua. Esto es una de las defensas de los pueblos indígenas en algunos Estados, especialmente en América Latina y de algunas minorías nacionales en determinados Estados de Europa del este.

²⁰¹ Con respecto al término ordenar se relaciona con la facultad de dictar normas o con la de crear un ordenamiento propio, mientras que gestionar se refiere a la simple gestión, es decir, detentar potestades administrativas, de dictar actos y de disponer medios para hacer política. Iñaki, LASAGABASTER, HERRARTE, *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 2007, p. 42.

²⁰² Los mecanismos de denuncia pueden ser de forma preventivos como la tutela *ex ante* con la que se evita la reacción *ex post* ante los tribunales o constitucional. Luis, MEDINA ALCOZ, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, cit., pp. 64-67. Tomas, FONT I LLOVET, “Algunas funciones de la idea de participación”, *La participación. Anuari de*

busca lograr una mayor eficacia de los servicios públicos a favor del ciudadano y se intenta incrementar las posibilidades para su participación democrática en las decisiones que afectan a su desarrollo y proyecto de vida. En este sentido, se sostiene que la autonomía no debe ser confiscada por los representantes electos sino debe lograr que el ciudadano, en lugar de administrado, sea un sujeto activo de la democracia local. Es por esta razón que la defensa y la promoción de la autonomía local se refieren a las relaciones entre los diferentes niveles de poder de la organización del Estado, lo que plantea un problema en la distribución de las tareas y medios entre los diferentes escalones del poder²⁰³. Sin embargo, el alcance y el significado de la autonomía local también se basan en la realidad y necesidades de cada Estado.

Sin duda, una de las nociones más claras sobre el término de autonomía local se expresa en la Carta Europea de Autonomía Local de 1985 del Consejo de Europa donde se dice que:

“3.1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. 3.2 Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos, esta disposición no excluye el recurso de las asambleas ciudadanas, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos allí donde esté permitido por la ley”.

La idea anterior se observa de igual manera en la definición que se proporciona en el artículo 2 del XXXI Congreso Mundial de la Unión Internacional de Autoridades Locales, celebrado en 1993 en la ciudad de Toronto y donde se acordó que:

“1. La autonomía de los gobiernos locales expresa la atribución de los derechos y deberes de los gobiernos, para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés social. 2. Este derecho debe ser ejercido por representantes o cuerpos de representantes libres y periódicamente elegidos mediante sufragio universal; sus máximos directivos deben ser elegidos de modo similar o designados por el cuerpo de representantes”²⁰⁴.

la Facultat de Dret Estudi General de Lleida, Promociones Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1986, p. 259.

²⁰³ Jean-Claude, VAN CAUWENBERGHE, “Informe Sobre la puesta en práctica de la Carta Europea de Autonomía Local”, CONSEJO DE EUROPA, *La Autonomía Local en Europa. Aplicación de la Carta*, Fundación Encuentro, cit., p. 25.

²⁰⁴ CONSEJO DE LA UNIÓN INTERNACIONAL DE AUTORIDADES LOCALES, *La Declaración sobre Autonomía*, junio, Toronto, 1993. documento localizado en la siguiente dirección electrónica: <http://www.inforpressca.com/municipal/boletin/espec/entorle3.pdf>. [Consulta: 5 marzo 2011]

Como señala el artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, la autonomía la ejerce un órgano superior colegiado, elegido directamente por los ciudadanos mediante sufragio universal libre y directo. Así mismo, este órgano dispone de una organización administrativa interna para su funcionamiento. Además, por ley se asigna un presupuesto por parte del Estado y se dota de competencias para recaudar impuestos para su financiamiento.

En cuanto a la efectiva garantía de la autonomía local, se debe recurrir tanto a la jurisprudencia como a la participación orgánica y procedimental de los entes locales en los procesos decisorios²⁰⁵, poniendo énfasis en estos últimos dado que en algunos Estados no existe la posibilidad de que los entes locales puedan solicitar al Tribunal que declare sobre dudas en la interpretación de la Constitución.

Una parte considerable de los Estados europeos ha incluido en sus sistemas políticos autonomías locales. Por ejemplo, específicamente en el Consejo de Europa, de sus cuarenta y siete Estados miembros, cuarenta y uno han ratificado la Carta Europea de Autonomía Local. Cabe destacar que algunas regiones de los Estados, sobre la base de sus costumbres y su lengua, demandan ser respetadas y tomadas en cuenta en la gestión de sus asuntos. En este sentido, determinados Estados han recurrido a este tipo de autonomía para gestionar la diversidad étnica y cultural de una parte de su población, como son los casos de la República Checa, Polonia y Hungría. Con ello se busca que ciertas regiones, mediante la elección de las autoridades locales, la legislación y la administración de sus propios asuntos, logren la integración de los ciudadanos en el juego de la democracia y en la planeación de su proyecto de vida sobre la base de su identidad étnica y cultural. En estas situaciones, el establecimiento de la autonomía local requirió de algunas enmiendas constitucionales y la instauración de nuevas leyes sectoriales. Así, en el caso de Hungría, la atribución de las competencias para el gobierno local se basó en la Ley LXV de Gobierno Local de 1990, la Ley LXIV Sobre la Elección de los Miembros y Alcaldes de los Gobiernos Locales de 1990 y la Ley LXXVII sobre los Derechos de las Minorías Nacionales y Étnicas de 1993, además de la aprobación de otras leyes relacionadas con la educación, la salud y las finanzas públicas.

²⁰⁵ Luis, MEDINA ALCOZ, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, cit., p. 66.

En resumen, se puede decir que la autonomía local es la representación de los entes locales en los poderes superiores, y la capacidad de gestionar, organizar y financiar a nivel local sus asuntos propios sobre la base de sus intereses, siempre bajo la subordinación al poder central mediante la ley. Todo ello con la finalidad de posibilitar a los ciudadanos la intervención directa en el ámbito donde desarrollan su modo de vida de manera cotidiana.

2.3.1.4.2.- Proceso histórico de Hungría

En el Siglo VIII, las tribus húngaras, también conocidas como *magiares*, llegaron a poblar las riberas del Danubio. Después de 1526, Hungría fue incorporada al Imperio de los Habsburgo del cual formó parte hasta 1867. A partir de esta fecha fue implementada una monarquía dual conformada por el Imperio de Austria y el Reino de Hungría. Este tipo de monarquía consistió en una unión singular entre dos partes autónomas sobre la base de algunas instituciones y áreas vinculantes. De esta manera, Austria estaba integrada por un conjunto de provincias con sus propias dietas, mientras que Hungría se transformó en un Estado unitario que concedió cierto grado de autonomía tanto a Transilvania como a Croacia. Pese a que la mitad de su población pertenecía a un grupo étnico distinto al húngaro, la lengua oficial fue el húngaro y la población no húngara fue objeto de políticas de asimilación²⁰⁶.

En 1918, la monarquía dual fue disuelta tras el fin de la Primera Guerra Mundial. El Tratado de Trianon de 1920 significó para Hungría la pérdida de una gran porción de su territorio que pasó a formar parte de los Estados recién formados de Checoslovaquia, Yugoslavia y Rumania²⁰⁷. De esta manera, la superficie fue reducida de 283.000 kilómetros cuadrados a 93.000 kilómetros cuadrados, mientras que su

²⁰⁶ Xabier, ARZOZ SANTISTEBAN, “El Principio Constitucional de Igualdad de las Nacionalidades en Austria-Hungría”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, septiembre/diciembre, 2007, p. 364. La legislación húngara adoptó una ley en 1868 (Bill no. XLIV) sobre la igualdad de las nacionalidades en el espíritu de la nación-Estado que señalaba: “*By virtue of the constitutional principles, all citizens of the country form a single nation, the Hungarian nation, one and indivisible where every citizen without regard to their belonging to a nationality, enjoys the same legal rights*”. Esta ley proporcionaba la posibilidad de utilizar la lengua materna en el nivel local tanto en las cortes como en la administración o en los consejos locales. Sin embargo, en la educación pública se empleaba la enseñanza del húngaro con subsidio del Estado. El empleo de este tipo de subvenciones para la enseñanza de esta lengua fue vista como un método de magiarización y tomada con recelo por las minorías. Péter, KOVÁCS, *International Law and Minority protection Rights of minorities or Law of minorities?* Csaba Varga, Budapest, 2000, pp. 18-19.

²⁰⁷ Xabier, ARZOZ SANTISTEBAN, “El Principio Constitucional de Igualdad de las Nacionalidades en Austria-Hungría”, cit., p. 371.

población pasó de 18,2 millones a 7,6 millones de habitantes²⁰⁸. Durante la Segunda Guerra Mundial, Hungría fue ocupada por los ejércitos alemán y soviético y al final de esta conflagración, su población volvió a sufrir una disminución considerable a consecuencia del genocidio hitleriano, de las deportaciones de aproximadamente seiscientos mil judíos, y de la expulsión de una parte de la población alemana y de cerca de setenta mil eslovacos²⁰⁹. En 1947, tras la firma en París del tratado de paz, las fronteras húngaras fueron nuevamente delimitadas y, en esta ocasión, los pueblos de *Oraszhvár*, *Danacsúnny* y *Horvátjãrfalu* fueron cedidos a Checoslovaquia. En 1948, Hungría fue ocupada por las tropas soviéticas y pasó a formar parte del bloque comunista en Europa, quedando en el poder el Partido Comunista dirigido por Mátyás Rákos e instaurándose una dictadura de corte soviético.

La dictadura comunista permitió la existencia de algunas instituciones que trabajaron a favor de las minorías nacionales en Budapest. No obstante, se formaron alianzas nacionales entre los grupos minoritarios para reclamar, sin éxito, su representación en las instituciones de gobierno y el derecho a gestionar los asuntos relacionados al desarrollo de su identidad cultural. En 1956, el Primer Ministro Imre Nagy, intentó reformar el sistema comunista, lo que ocasionó, el 23 de octubre de 1956, el estallido de una revolución y la invasión por la antigua Unión Soviética. Este conflicto originó la instauración de un régimen represivo bajo el mandato de János Kádár, quien estuvo apoyado por el gobierno soviético. Durante las décadas de los años sesenta y setenta se pusieron en práctica algunas reformas económicas que aumentaron el nivel de vida de la población húngara haciendo que las demandas de mejoramiento de sus condiciones políticas desaparecieran²¹⁰.

Con respecto a la situación de las minorías nacionales, entre las décadas de los años cincuenta y setenta del siglo pasado se aplicaron políticas de asimilación mediante las políticas de educación y enseñanza. Los grupos conformados por minorías que trabajaban a favor la promoción de la cultura desaparecieron y no se permitió el uso de otras lenguas ante las autoridades que no fuera el húngaro. Sin embargo, a partir de la década de los años sesenta, el gobierno húngaro demostró un cierto interés por la

²⁰⁸ Miklòs, MOLNAR, *Histoire de la Hongrie*, Perrin, París, 1996, p.339.

²⁰⁹ Balázs, DOBOS, "The Development and Functioning of Cultural Autonomy in Hungary", David, SMITH y Karl, CORDELL, *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*, cit., p.118.

²¹⁰ Miklòs, MOLNAR, *Histoire de la Hongrie*, cit., pp.396-410.

situación de estos grupos. Por ejemplo, fueron aprobadas políticas para garantizar la protección de su cultura y su lengua pero no se incluyó la participación política. Así mismo, el gobierno reconoció oficialmente a la minoría romaní como un grupo étnico. Para finales de la siguiente década, el Estado permitió la conformación de asociaciones integradas por minorías nacionales que tuvieron como objetivo la promoción de la cultura y la lengua. De igual manera, se creó una nueva estructura política y se buscó la participación de la población minoritaria. En algunos órganos de decisión política se permitió su consulta y se tomó en cuenta su opinión para la toma de decisiones en las cuestiones relacionadas con estos grupos²¹¹.

El nuevo régimen parlamentario de la República de Hungría se estableció desde octubre de 1989. En 1990 tuvo lugar por primera vez la celebración de elecciones que llevaron a la conformación de la Asamblea Nacional y a la construcción de un sistema institucional de Estado democrático de corte occidental. A partir de este momento, el interés por la situación de las minorías nacionales fue un aspecto fundamental en el diseño del régimen político y jurídico húngaro.

El órgano supremo del poder del Estado es la Asamblea Nacional conformada por trescientos ochenta y seis diputados que representan al pueblo y cuya principal función es asegurar el orden constitucional del Estado mediante su poder de legislar (artículo 19 de la Constitución). Asimismo, la Asamblea Nacional elige al Presidente de la República por un período de cinco años, quien expresa la unidad nacional y vela por el funcionamiento democrático del Estado (artículo 29 de la Constitución)²¹².

La población de Hungría está integrada por diferentes grupos étnicos y lingüísticos. En la actualidad, el Estado reconoce a trece minorías nacionales en su territorio según la definición establecida en la Ley LXXVII sobre los Derechos de las Minorías Nacionales y Étnicas de 1993²¹³. En los censos de 2001, la población total del

²¹¹ Balázs, DOBOS, “The Development and Functioning of Cultural Autonomy in Hungary”, cit., p.119.

²¹² Constitución de la República de Hungría. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/ES/es/es_magyarorszag+a+vilagban/La+Constitución.htm. [Consulta: 5 marzo 2011].

²¹³ Artículo 1.2: “*For the purposes of the present Act a national or ethnic minority (hereinafter 'minority') is an ethnic group which has been living on the territory of the Republic of Hungary for at least one century, which represents a numerical minority among the citizens of the state, the members of which are Hungarian citizens, and are distinguished from the rest of the citizens by their own language,*

Estado era aproximadamente diez millones de habitantes, de los cuales un porcentaje pertenecía a minorías nacionales repartidas de la siguiente manera: 190.046 romaníes, 62.233 alemanes, 17.693 eslovacos, 15.610 croatas, 7.995 rumanos, 5.070 ucranianos, 3.816 serbios, 3.040 eslovenos, 2.962 polacos, 2.509 griegos, 1.358 búlgaros, 1.098 rutenos y 620 armenios²¹⁴.

A diferencia de otros Estados, Hungría no determina la lengua oficial en su ordenamiento interno, y garantiza el derecho a la protección y a la enseñanza de la lengua materna a las minorías nacionales reconocidas. Tal y como se estableció en el artículo 68 de la Constitución:

“Las minorías nacionales y étnicas que viven en la República Húngara son partícipes del poder popular: son componentes del Estado. La República Húngara ofrecerá protección a las minorías nacionales y étnicas. Garantizará su participación colectiva en la vida pública, la protección de su propia cultura, el uso de su lengua materna, la educación en su lengua y el derecho a utilizar los nombres en su lengua”.

2.3.1.4.3.- Funcionamiento de la Autonomía Local

Entre 1989 y 1990 el gobierno húngaro inició un debate sobre la situación de las minorías nacionales asentadas en su territorio, y al mismo tiempo una discusión acerca de la codificación de los derechos fundamentales y políticos, así como el establecimiento de una nueva estructura política democrática²¹⁵.

Desde su conformación como un Estado democrático, el gobierno húngaro estuvo interesado en incluir derechos de las minorías nacionales en un marco institucional como una forma de evitar las experiencias conflictivas que se presentaron en los Estados vecinos, especialmente por la existencia de minorías húngaras fuera de sus fronteras. Según fuentes estadísticas, las minorías húngaras asentadas al exterior del territorio nacional se encontraban distribuidas de la siguiente manera: en 1981 en Austria el 0,44 por ciento de la población pertenecía a la minoría húngara; en Ucrania, en 1989 los húngaros suponían el 0,31 por ciento de la población; en Eslovenia, en 1991

culture and traditions, and at the same time demonstrate a sense of belonging together, which is aimed at the preservation of all these, and at the expression and the protection of the interests of their historical communities”. Ley LXXVII de 1993 sobre los Derechos de las Minorías Nacionales y Étnicas de 1993.

²¹⁴Las cifras se pueden consultar en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.minorityrights.org/5804/hungary/hungary-overview.html>. [Consulta: 5 marzo 2011]

²¹⁵ Pal, SCHMITT, “Introducción a la Ley sobre los Derechos de las minorías nacionales y étnicas en Hungría”, Luis, PRIETO SANCHIS, *Tolerancia y Minorías: Problemas jurídicos y políticos de las minorías en Europa*, cit., p. 225.

la población húngara era el 10,8 por ciento de la población total; en Rumania, en 1992 el 7,1 por ciento de su población pertenecía a la minoría húngara; finalmente, en ese mismo año los húngaros constituían en la antigua Yugoslavia el 3,93 por ciento de la población²¹⁶. En total, en 2005, cerca de tres millones de húngaros estaban ubicados en los Estados vecinos.

A partir de 1990 se realizaron cambios importantes en la legislación de Hungría. Por un lado, se aprobó una ley que permitió la implementación de la autonomía local, y por otro, mediante la enmienda de la Constitución se reconoció el derecho de las minorías nacionales a la autonomía local. La Ley LXV de Gobierno Local de 1990²¹⁷ permitió regular y gobernar los asuntos públicos de manera autónoma, asentado en el sistema político los principios básicos de la democracia y descentralización del poder. Los derechos de autonomía local son tanto el derecho al uso democrático del poder local como el derecho a la protección jurídica de los derechos adoptados. Así, se acordó que los ciudadanos podían implementar una autonomía local en su región. En un inicio, el Reglamento de las autonomías locales no determinó el número mínimo de habitantes para su aprobación. Hoy en día, se requiere de un mínimo de 300 habitantes, según la legislación de 1994.

En 1990, en lo referente a las minorías nacionales y la autonomía local, la Asamblea Nacional enmendó la Constitución de 1949 mediante la Ley 63 con dos propósitos: por un lado, reconocer constitucionalmente a las minorías nacionales asentadas dentro del territorio nacional, y, por otro, establecer regímenes autónomos en beneficio de estos grupos. Así, el artículo 68 de la Constitución consagró los principios base de la participación de las minorías nacionales en la vida pública del Estado:

“Las minorías nacionales y étnicas que viven en la República Húngara son partícipes del poder popular: son componentes del Estado. La República Húngara ofrecerá protección a las minorías nacionales y étnicas. Garantizará su participación colectiva en la vida pública, la protección de su propia cultura, el uso de su lengua

²¹⁶ Zsolt, G., PATAKI, “Overview of Proposals for Minority self-Governments of Hungarian Minorities in Central Europe”, GÁL, Kinga, (ed.), *Minority Governance in Europe*, ECMI Series on Ethnopolitics, Budapest, 2002, p. 48. Entre 1991 y 2003 se establecen tratados bilaterales sobre derechos de las minorías nacionales con Ucrania, Alemania, Eslovenia, Croacia, Eslovaquia, Rumania, Serbia y Montenegro.

²¹⁷ Esta Ley fue modificada en 1997 por el Parlamento húngaro, denominándola Ley sobre las Asociaciones y Cooperación de los Gobiernos Locales (*Act on Associations and Cooperation of Local Governments*).

materna, la educación en su lengua y el derecho a utilizar los nombres en su lengua. Las leyes de la República Hungría garantizarán la representación de las minorías nacionales y étnicas que viven en territorio del país. Las minorías nacionales y étnicas podrán crear corporaciones autónomas locales y de ámbito nacional. Para la aprobación de la ley sobre los derechos de las minorías nacionales y étnicas será necesario el voto de dos tercios de los Diputados Parlamentarios presente.”

En 1992, la Asamblea Nacional realizó encuentros para la elaboración de un proyecto de ley destinado a la protección de las minorías nacionales. En las reuniones participaron expertos de la Oficina de Minorías Nacionales y Étnicas, instituciones gubernamentales, partidos políticos y los representantes de las minorías nacionales²¹⁸. De este modo, el 7 de julio de 1993 el Parlamento húngaro, con el 96 por ciento de los votos a favor, aprobó la Ley LXXVII sobre los Derechos de las Minorías Nacionales y Étnicas²¹⁹. El objetivo de esta Ley fue identificar y crear las condiciones necesarias para que la asimilación de la que habían sido objeto las minorías nacionales, pudiera ser detenida y revertir sus efectos sobre dicha población. En el texto de la Ley LXXVII se suscriben tanto derechos individuales como derechos colectivos. Entre estos últimos, la ley estableció el derecho de las minorías nacionales a crear autonomías a nivel nacional, regional y local (artículo 5).

El gobierno húngaro llevó a cabo varias acciones a fin de que la práctica de la autonomía local fuera efectiva, para lo que aprobó y puso en marcha varias leyes. Una de ellas fue la Ley LXIV de 1990, cuyo Capítulo IX dispone que la autonomía local puede establecerse a través de elecciones directas, en las que únicamente los ciudadanos

²¹⁸ En 1990 fue creada la Oficina de Minorías Nacionales y Étnicas que es la entidad responsable de coordinar el cumplimiento de los objetivos gubernamentales. La Oficina es un organismo de administración pública independiente, con competencias a nivel nacional y bajo la supervisión del Ministerio de Justicia. Esta Oficina colabora en la elaboración de programas gubernamentales al servicio del cumplimiento de la Ley sobre minorías nacionales, además asegura la coordinación referente a la enmienda de dicha ley y sigue con atención la ejecución de las tareas relacionadas con las minorías que sean de competencia de los órganos de administración pública. Información disponible en la siguiente dirección electrónica:

http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/ES/es/es_magyarorszag+a+vilagban/Sobre+Hungr%C3%ADa.htm. [Consulta: 26 febrero 2011].

²¹⁹ Gwyneth, E., EDWARDS, “Hungarian National Minorities: Recent Developments and Perspectives”, *International Journal on Minority and Groups Rights*, Núm. 5, 1998, p. 349. Después de las elecciones de 1998, el Comité de Derechos Humanos y de Asuntos Religiosos y de las Minorías estableció un comité *ad hoc* que tuvo como objetivo proponer enmiendas a la legislación relacionada con las minorías nacionales. Dichas enmiendas fueron aprobadas en octubre de 2005, una de ellas fue la introducción de un registro electoral, tanto de los participantes a votar como de los candidatos a ser electos. Balázs, DOBOS, “The Development and Functioning of Cultural Autonomy in Hungary”, cit., pp. 126-127.

húngaros pertenecientes a las trece minorías reconocidas e inscritos previamente en el registro de votantes tienen el derecho de participar. Estas listas son conservadas y posteriormente destruidas por el administrador jefe de la oficina del alcalde municipal de la región respectiva²²⁰. Los candidatos pertenecientes a una minoría nacional deben emitir una declaración acerca de su pertenencia a dicha minoría; asimismo, están obligados a declarar sobre el conocimiento del idioma y la cultura de esa minoría y sobre si han sido anteriormente miembros o representantes en los órganos de autogobierno de otra minoría. En el caso de ser nominados por una organización conformada por una minoría, la ley exige que ésta debe prever en sus estatutos la participación en el proceso electoral cuando menos tres años antes de la celebración de los comicios²²¹. La misma ley establece que cada minoría nacional tiene el derecho de establecer sólo un gobierno local. El ejercicio los poderes de las autonomías, según el artículo 24C de la Ley LXXVII de 1993, se encuentra protegido por la corte²²². Sin embargo, a petición del Presidente de la República, las autonomías locales pueden ser disueltas si se considera que su operación es contraria a la Constitución (artículo 60K.1 de la misma ley).

En el sistema jurídico de Hungría las autonomías locales de las minorías nacionales son estructuras paralelas a los municipios²²³. La Ley LXXVII de 1993 proporcionó a las autonomías locales el derecho de integrarse al sistema municipal según los artículos 26 y 27. Con esto, los órganos de autogobierno en el ámbito local no tienen ninguna competencia legislativa. Las competencias de las autonomías locales se

²²⁰ Ley LXIV de 1990, Sobre la Elección de los Miembros y Alcaldes de los Gobiernos Locales. Capítulo IX, La Protección de los Derechos de las Minorías Naciones. Documento que se puede localizar en la siguiente dirección electrónica: <http://www.legislationline.org/topics/country/25/topic/6>. [Consulta: 5 marzo 2011]

²²¹ Las declaraciones de los candidatos tienen carácter público. El objetivo de esto es garantizar que no se haga mal uso del sistema como sucedió en el pasado, que los órganos de autogobierno de las minorías sean elegidos y estén integrados por personas que pertenezcan verdaderamente a dichos grupos. NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos Humanos, “Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto. Quinto informe periódico de los Estados partes Hungría”, Doc. CCPR/C/HUN/5. 15 marzo 2009, párrafo 275. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/AdvanceDocs/CCPR-C-HUN-5_sp.doc. [Consulta: 5 marzo 2011]

²²² Ley LXXVII de 1993, Artículo 24/C: “(1) *The rights of minority self-governments and the legal exercise of their powers are protected by the court.* (2) *The illegal decisions of minority self-governments acting individually or jointly may be reviewed by the court*”

²²³ NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos Humanos, “Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto. Quinto informe periódico de los Estados partes Hungría”, cit., párrafos 274 y 280.

encuentran detalladas en el artículo 25 de la misma ley y se refieren a asuntos internos como: a) La regulación de su estructura organizativa y el orden operacional; b) El nombre y la insignia de la autonomía local; c) Las fiestas locales de la minoría; d) La lista completa de sus activos de apertura, las normas que rigen la utilización de los activos a su disposición; e) La administración de sus instituciones; f) La participación en empresas y otras organizaciones; g) La afiliación a las asociaciones de gobiernos autónomos; h) El anuncio de las convocatorias de proyectos; i) El establecimiento de becas; j) La utilización de los activos del gobierno municipal que se han puesto por separado a su disposición; k) La administración de su presupuesto, sus cuentas anuales y la utilización de los recursos puestos a su disposición por el gobierno municipal en el marco del Decreto presupuestario del gobierno municipal; l) La iniciativa de declarar sus edificios históricos y sitios conmemorativos protegidos por la ley; y m) La participación en la elección de los asesores en los tribunales locales. Por su parte, el artículo 28 establece que las autonomías locales disponen de derecho de veto y de consulta cuando el municipio dicta un decreto en temas culturales, educativos o relacionados con la lengua que concierna a la minoría en cuestión. También tienen derecho de veto con respecto al nombramiento de los directivos de las instituciones encargadas de las cuestiones de las minorías nacionales²²⁴.

La estructura interna de la autonomía local se integra por un presidente, un vicepresidente, un representante²²⁵, un Consejo y Comités. Los dos primeros son elegidos entre sus miembros, según el artículo 30.N.1 de la Ley LXXVII de 1993²²⁶.

²²⁴ *Ídem*, párrafo 280.

²²⁵ Ley LXXVII de 1993, Artículo 30.K. “(1) *The representative of the local minority self-government, as a member of the board, represents the interests of the respective local minority community concerning minority public affairs. S/he takes part in the preparation, in the making and in the implementation of board decisions.* (2) *The mandate, the rights and the obligations of the representative of the local minority self-government originate at the time of his/her election, and terminate with the end of the mandate.* (3) *The representative of the local minority self-government: a) may seek information on issues affecting the local minority self-government from the president, the deputy president, the president of the committee, and the chief administrator at the session of the board. The requested persons are obliged to provide a response on the merits orally at the session, or in writing within 15 days, b) may request that his/her written comments be attached to the minutes, and that his/her opinion be recorded in the minutes, c) may represent the board upon authorisation, d) is obliged to take part in the work of the board.* (4) *The representative of the local minority self-government shall be exempted from his/her job for the time necessary for his/her participation in the work of the board. S/he shall be recompensed by the board for the income lost this way. On the basis of this income the representative is also entitled to social security (...)*”.

²²⁶ *Ídem*, Artículo 30/N.1 “*At its statutory assembly, the board elects a president from among its members and, in order to assist and replace the president, a deputy president from its members. The president and the deputy president work as agents mandated by their communities*”.

Los Comités del autogobierno local son establecidos por el Consejo y están integrados al menos por tres miembros, y sus funciones son de carácter administrativo. Las decisiones que toman pueden ser suspendidas por el Presidente del autogobierno local si éstas son contrarias a los intereses del autogobierno (artículo 30, incisos L y M).

Según la Ley de presupuestos y el artículo 60 C de la Ley LXXVII de 1993, los autogobiernos locales tienen un presupuesto asignado anualmente que de 2006 a 2007 ascendió de 1.166 millones de florines a 1.337 millones²²⁷. Este financiamiento destinado a las autonomías locales figura en el presupuesto del Ministerio del Interior.

Desde su aprobación las autonomías locales han incrementando su número. Así, por ejemplo, entre 1994 y 1998 pasaron de 822 a 1.376. Entre 2002 y 2006 la tendencia creciente continuó pasando de 1.870 a 2.045 respectivamente²²⁸. Sin embargo, en las elecciones de 2008, tras introducir ciertos ajustes en el funcionamiento del sistema, el número total de autonomías locales quedó establecido en 1.023²²⁹. En 2004, de acuerdo con la Oficina para las Minorías Nacionales y Étnicas las autonomías locales estaban distribuidas por minorías de la siguiente manera: 984 para la minoría romaní, 341 para la minoría alemana, 115 para la minoría eslovena, 108 para la minoría croata, 51 para la minoría polaca, 44 tanto para la minoría rumana como para la serbia, 32 para la minoría alemana, 31 para las minorías búlgara, griega y armenia y 13 para las minorías eslovaca y ucraniana²³⁰.

En la actualidad, Hungría es uno de los pocos Estados que ha puesto énfasis en el desarrollo de normativas a nivel local a favor de las minorías nacionales principalmente por dos razones. La primera es su interés por revertir el alto grado de asimilación al que fueron sometidas las minorías nacionales durante un largo período de tiempo y la segunda se fundamenta en su preocupación por la situación de las minorías

²²⁷ NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos Humanos, “Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto. Quinto informe periódico de los Estados partes Hungría”, cit., párrafo 282.

²²⁸ Información disponible en la siguiente dirección electrónica:
<http://www.minorityrights.org/5804/hungary/hungary-overview.html>. [Consulta: 5 marzo 2011]

²²⁹ Información disponible en la siguiente dirección electrónica:
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_SR_Hungary_en.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]

²³⁰ Información disponible en la siguiente dirección electrónica:
http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/ES/es/es_magyarorszag+a+vilagban/Sobre+Hungr%C3%ADa.htm. [Consulta: 5 marzo 2011]

húngaras en los Estados vecinos. Esto último ha llevado a reconocer a las trece minorías establecidas en su territorio y otorgarles derechos de autonomía en tres niveles de gobierno (nacional, regional y local). Con ello se espera un trato recíproco a las minorías húngaras ubicadas fuera de su territorio. Estas dos razones han llevado al gobierno a impulsar una de las legislaciones más avanzadas con respecto a la protección de las minorías nacionales en Europa y a firmar tratados bilaterales con sus Estados vecinos. Por ejemplo, con la República de Eslovaquia el *Treaty on Goodneighbourly Relations and Friendly Co-operation* firmado el 19 de marzo de 1995; con Croacia el *Treaty on Friendly Relations and Co-operation* del 16 de diciembre de 1991; con Ucrania el *Treaty on the Bases of Goodneighbourliness and Co-operation* firmado el 6 de diciembre de 1992, o la Declaración de Principios Guía de la cooperación con la Federación Rusa destinada para garantizar los derechos de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas que fue firmada el 16 de diciembre de 1992²³¹.

2.3.2.- Autonomía No Territorial. Autogobierno personal o cultural. Pueblo sami, Noruega

2.3.2.1.- Significado de la Autonomía personal o cultural

A lo largo de la historia se ha recurrido a la autonomía cultural para gestionar la diversidad étnica y cultural dentro de un sistema de poder. Un ejemplo de ello lo constituye el sistema de los Millet establecido en el Imperio Otomano. Mediante este sistema de organización política no territorial se concedió poder público a grupos religiosos dispersos a lo largo del territorio, como los cristianos ortodoxos, los armenios o los judíos²³². Otro ejemplo tuvo lugar en Europa a partir del Siglo XVI, cuando algunos grupos religiosos disfrutaron de cierta autonomía para gestionar sus asuntos: los protestantes en las regiones católicas o los judíos en varias zonas cristianas o musulmanas²³³. Asimismo, se reconoció la autonomía cultural en algunos tratados

²³¹ Para un análisis sobre los tratados bilaterales destinados a la protección de las minorías nacionales, vid.: Fernand, VARENNES de, *Language, Minorities and Human Rights, International Studies in Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haya, 1996. Arie, BLOED y Pieter, VAN DIJK, (eds.), *Protection of Minority Rights through Bilateral Treaties: The Case of Central and Eastern Europe*, La Haya, 1999. Kinga, GAL, “Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority protection?” cit., Emma, LANTSCHNER y Roberta, MEDDA-WINDISCHER, “Protection of National Minorities through Bilateral Agreement in South-Eastern Europe”, *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 1, 2003, pp. 535-564.

²³² Markku, SUKSI, “Legal Foundations, Structures and Institutions of Autonomy in Comparative Law”, cit., p. 501.

²³³ Thomas, BENEDIKTER, *The World's Working Regional Autonomies. An Introduction and Comparative Analysis*, cit., p. 28.

bilaterales firmados por los Estados al finalizar la Primera Guerra Mundial. Después de la Guerra Fría la comunidad internacional empezó a ver la autonomía cultural como un mecanismo capaz de responder a las demandas de las personas pertenecientes minorías nacionales sin amenazar la integridad territorial de los Estados.

A pesar de no existir un acuerdo entre los juristas y académicos sobre el significado de la autonomía no territorial, ésta se fundamenta en el principio de la personalidad y no se basa en un área territorial sino en una identidad cultural, étnica y en la propia voluntad de los individuos²³⁴ de constituir una asociación de personas²³⁵ con la finalidad de desarrollarla y salvaguardarla. En consecuencia, la autonomía personal se refleja en un cuerpo público establecido para representar a un grupo de individuos en sus relaciones con el Estado, que cuenta con competencias para gobernar ciertas áreas de la administración pública en beneficio de ese grupo y en coordinación con la administración central del Estado²³⁶.

La autonomía cultural difiere de la territorial en dos aspectos fundamentalmente. El primero es que la administración se ejerce fundamentalmente sobre los aspectos culturales y lingüísticos y no sobre otras materias de proyección territorial. El segundo es que sólo puede ser ejercida la autonomía por aquellos individuos que libremente hayan aceptado pertenecer a ese grupo y que sean ciudadanos del Estado en cuestión²³⁷.

²³⁴ Otto, BAUER, *La Cuestión de las Nacionalidades y la Socialdemocracia*, cit., La teoría de Otto Bauer sobre la autonomía cultural se basa en la división de clases en una sociedad industrial a principios del Siglo XX. Con su teoría buscaba remediar la lucha de clases a través de la igualdad de derechos para todas las minorías nacionales. Steven, ROACH, *Cultural Autonomy, Minority Rights and Globalization*, cit.,

²³⁵ Otto, BAUER, *La Cuestión de las Nacionalidades y la Socialdemocracia*, cit., p. 344. Para Renner el principio de la personalidad no sólo significaba el más alto nivel de autonomía sino también de libertad personal, así como, la armonía de la unidad de todas las fuerzas y cualidades. Este autor describe la autonomía personal bajo el principio de la personalidad pues se refiere a la elección personal para participar en una asociación nacional. Ephraim, NIMNI, "National-Cultural Autonomy as an Alternative to Minority Territorial Nationalism", David, SMITH y Karl CORDELL (eds.), *Cultural Autonomy in contemporary Europe*, cit., p. 10.

²³⁶ Hans-Joachim, HEINTZE, "On the legal understanding of autonomy", cit., p. 23. Stéphane, PIERRE-CAPS, "Des Minorités en Europe de l'Est", *Minorités et organisation de l'État*, Bruylant, Bruselas, 1999, p. 112.

²³⁷ Asbjorn, EIDE, "Cultural autonomy: Concept, Content, History and Role in the World Order", Markku, SUKSI (ed.) *Autonomy: applications and Implications*, cit., p. 252. Suksi elabora una diferenciación entre la autonomía cultural y la funcional. La primera se refiere al derecho de un grupo culturalmente definido para proteger los asuntos que benefician la reproducción de su cultura. En este caso, el Estado no impone su autoridad sobre los asuntos relacionados con la minoría nacional. Por su parte, la autonomía funcional es entendida como la capacidad de un grupo para la administración de ciertas funciones, entre ellas, la educación, los asuntos eclesiásticos y la lengua pero sin la facultad de legislar. Markku, SUKSI, "Functional Autonomy: The Case of Finland with Some Notes on the Basis of

El autogobierno cultural puede así legislar y administrar asuntos²³⁸ como los siguientes: cuestiones culturales, el sistema educativo, los medios de comunicación, los sitios históricos, emblemas y escudos, la toponimia u otros aspectos relacionados con la identidad de la respectiva minoría.

En el ámbito académico, algunos autores establecen una categorización que diferencia la autonomía cultural, la autonomía personal y la autonomía funcional. Así, la cultural se refiere a la protección de aspectos culturales como la lengua o la educación, la autonomía personal se relaciona con la titularidad de los derechos sobre un grupo y la funcional describe la transferencia de algunas funciones del gobierno central a ciertas minorías nacionales²³⁹. Otros sólo diferencian entre la autonomía personal y la cultural. En la primera el sujeto de derecho es una agrupación que tiene una personalidad jurídica ya sea bajo el derecho público o el privado, mientras que la autonomía cultural se enfoca en el contenido del autogobierno y se limita a los asuntos de la lengua, de la educación, de la religión y de las costumbres. Sin embargo, estos autores concluyen que cada autonomía personal es una autonomía cultural²⁴⁰.

Frecuentemente se recurre al sistema de Estonia para explicar y describir la autonomía cultural. En dicho Estado se identifican dos modelos²⁴¹. Un modelo es la opción pasiva que se refiere al consentimiento de derechos por la pertenencia a un grupo minoritario. Si el grupo está conformado por ciudadanos estonios y éstos pertenecen a las minorías germanas, rusas, judías o suecas pueden disfrutar del derecho de establecer instituciones de autogobierno cultural sin ninguna restricción (artículo 5 de la Constitución y artículos 1 y 2 de la Ley sobre Autonomía Cultural para las Minorías étnicas del 26 de octubre de 1993), mientras que las minorías ucranianas, bielorrusas y finlandesas tienen que constituir un grupo de 3.000 miembros para beneficiarse de la autonomía cultural. El segundo modelo es la opción activa que consiste en la inscripción en un registro nacional de minorías nacionales según el artículo 2 de la Ley

International Human Rights Law and Comparisons with Other Cases”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Núm. 15, 2008, pp. 195–225.

²³⁸ Thomas, BENEDIKTER, *The World's Working Regional Autonomies. An Introduction and Comparative Analysis*, cit., p. 44.

²³⁹ Hans-Joachim, HEINTZE, “On the legal understanding of autonomy”, cit., pp. 18-23.

²⁴⁰ Karl, KÖSSLER y Karina, ZABIELSKA, “Cultural autonomy in Estonia Before and After the Soviet Interregnum”, Thomas, BENEDIKTER (ed.), *Solving Ethnic Conflict through Self-Government. A short Guide to Autonomy in Europe and South Asia*, cit., p. 58.

²⁴¹ Stéphane, PIERRE-CAPS, “Des Minorités en Europe de l’Est”, cit., p. 112-113.

sobre Autonomía Cultural para las Minorías Étnicas de 1993. Cada registro nacional es establecido por las sociedades étnicas culturales de las federaciones de las minorías nacionales y contiene información referente a la pertenencia étnica, la lengua materna hablada, la afiliación religiosa, si existen menores en el lugar de residencia, así como la aclaración de la libre elección a la inscripción del registro. Estonia no es el único Estado que ha implementado este tipo de protección sino que también lo han hecho Hungría en 1993, Eslovenia en 1994 o la Federación Rusa en 1996.

Aunque la autonomía cultural presenta una opción viable para la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales, también origina un inconveniente de carácter jurídico, a saber, el conflicto entre el principio de libre elección y la protección de datos al conformar una asociación con personalidad jurídica integrada por personas pertenecientes a una minoría nacional²⁴².

2.3.2.2.- Proceso histórico del pueblo sami

El origen del pueblo sami sigue siendo desconocido. Cuando llegaron los colonizadores a la región de Escandinavia este pueblo nómada se encontraba disperso en toda la zona conocida como Laponia, donde practicaba la cría y pastoreo del reno como medio de subsistencia. Durante la etapa de colonización algunos grupos se separaron en busca de tierras y fueron poco a poco practicando la agricultura y la pesca como forma de sustento. En la actualidad, el pueblo sami se encuentra ubicado en los tres Estados de la península escandinava y en Rusia. Conforme a las estadísticas de 2006, cuarenta mil de ellos se encuentran en Noruega, veinte mil en Suecia, siete mil quinientos en Finlandia y dos mil en la Federación Rusa²⁴³. El pueblo sami está integrado por diferentes grupos: los que habitan en los bosques de coníferas ubicados tanto en Finlandia como en Suecia, dedicándose a la caza y a la pesca; los sami *fjeld* o

²⁴² Annelies, VERSTICHEL, “Elaborating a Catalogue of Best Practices of effective participation of National Minorities: Review of the Opinions of the Advisory Committee regarding article 15 of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities”, cit., p. 173.

²⁴³ Realmente no existe una cifra exacta sobre la población sami, pues ello depende de la misma definición del término sami. Las cifras de 1975 arrojaban un número de treinta y cinco mil, de los cuales veinte mil se localizaban en Noruega, diez mil en Suecia, tres mil en Finlandia y dos mil en Rusia. En 1996 se decía que existían sesenta mil, de ellos, cuarenta mil se encontraban en Noruega, quince mil en Suecia, seis mil en Finlandia y dos mil en Rusia. Hung, BEACH, ‘The Sami of Lapland’, *Minority Rights Groups* (ed.), *Polar Peoples: Self-Determination and Development*, MR publications, Londres, 1994, pp. 149-150. Las estadísticas de año 2006 se localizan en la siguiente dirección electrónica: www.galdu.org. [Consulta: 5 marzo 2011]

reinder establecidos en Noruega y Suecia que viven del pastoreo y de la cría de renos de forma seminómada; los grupos ubicados cerca del mar en la parte norte de Noruega, y finalmente los que se ubican en la península de Kola en Rusia²⁴⁴.

Antes de la década de los años setenta del Siglo XX, los sami tenían diferentes denominaciones que dependían del lugar de ubicación. Por ejemplo, en Noruega se denominaban *lapper* o *finner*, en Suecia *lappar* y Finlandia *lappalaiset*. Hoy día se autodenominan sami o saami en el ámbito internacional y son el único grupo minoritario europeo que goza de estatus oficial como minoría nacional autóctona o indígena²⁴⁵.

La lengua sami pertenece a la rama finougria de las lenguas urálicas. Esto significa que dicha lengua se relaciona con idiomas como el finés, el estoniano y el húngaro. De hecho, el sami no es una lengua homogénea dado que presenta variedades dialectales y regionales²⁴⁶. Sin embargo, desde 1979, como consecuencia de su utilización en los medios de comunicación y del fenómeno de la globalización, los diferentes grupos acordaron algunas normas ortográficas comunes en Finlandia, Suecia y Noruega²⁴⁷.

Con la llegada de los colonizadores noruegos, suecos, finlandeses y rusos a la parte norte de Escandinavia la vida del pueblo sami cambio por completo. En primer lugar debido a que los territorios fueron destinados a otras actividades económicas como la agricultura, perjudicando una de las principales actividades del pueblo, el pastoreo del reno. En segundo lugar, por la imposición de nuevas fronteras territoriales que provocó la fractura del espacio que durante siglos habitó este pueblo. Y en tercer

²⁴⁴ Malgosia, FITZMAURICE y Alufemi, ELIAS, *Watercourse co-operation in Northern Europe. A model for the future*, Asser Press, Países Bajos, 2004, p. 67.

²⁴⁵ Ada, ENGBRIGTSEN, “Relaciones entre el Estado y las minorías étnicas en Noruega”, David, TURTON y Julia GONZÁLEZ, *Identidades culturales y minorías étnicas en Europa*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2001, p. 45.

²⁴⁶ Los dialectos son principalmente el *Skolt*, *Kindin* y *Ter sami* que se hablan en la península de Kola en Rusia. *Enare sami* hablado en el área del lago *Enare* en Finlandia. *Northern sami* que se habla en el norte de Noruega. *Torne Lappmark* en Suecia y zonas vecinas de Finlandia. *Lule sami*, *Pite sami*, *Ume sami*, *southern sami* que se hablan en varias regiones de Noruega. Hung, BEACH, “The Sami of Lapland”, cit., p. 157.

²⁴⁷ Harald, GASKI, *Sámi Culture in the Nordic Countries -Administration, Support, Evolution*. Documento que se puede localizar en la siguiente dirección electrónica: <http://www.utexas.edu/courses/sami/diehtu/newera/samiculturenordic.htm> [Consulta: 5 marzo 2011]

lugar por la imposición de impuestos o contribuciones a este pueblo en cada uno de los países²⁴⁸.

El territorio habitado por el pueblo sami fue centro de disputas durante cierto periodo de tiempo entre los Estados limítrofes. Estos conflictos disminuyeron entre los siglos XVI y XVIII debido a la delimitación de las fronteras mediante tratados internacionales. Así, por ejemplo, el Tratado de *Teusina* (1595) marcó las fronteras entre Rusia y Suecia-Finlandia, dividiendo la región de los sami entre la región de Kola en Rusia y la de Escandinavia. En 1751, el Tratado *Stromstad* delimitó la frontera entre Noruega y Suecia, dejando igualmente dividido el área habitada por el pueblo sami. No obstante, con un anexo (*Lapp Codicil*) del Tratado *Stromstad* se aseguró el pastoreo del reno en ciertas áreas, estableciéndose el derecho de cruzar libremente las fronteras conforme a la tradición, tanto en el otoño como en la primavera. Adicionalmente, este documento proporcionó la posibilidad de elegir entre la nacionalidad noruega o sueca²⁴⁹. A lo largo del periodo que comprende de 1850 hasta 1945, los sami fueron objeto de un proceso de asimilación en cada uno de los Estados en los que habitaban²⁵⁰. Este proceso se institucionalizó a causa del cierre de las fronteras entre Noruega, Suecia y Finlandia²⁵¹. En el caso de Noruega, la asimilación se inició con las misiones religiosas enviadas para educar a los sami en el Siglo XVIII, lo que ocasionó que la religión practicada por este pueblo (el chamanismo) desapareciera por completo en el Siglo XIX²⁵². Desde 1850 se promovió que la enseñanza en las escuelas fuese únicamente en noruego. En la práctica la lengua sami fue prohibida hasta mediados del

²⁴⁸ Uno de los primeros sistemas de impuestos fue el decreto del Rey de Suecia en 1277 sobre la actividad comercial de los sami. Posteriormente, en 1605 Suecia impuso el pago de impuestos sobre la cría y el pastoreo de renos. Lennard, SILLANPÄÄ, *Political and Administrative Responses to Sami Self-Determination*, Finnish Society of Sciences and Letters, Helsinki, 1994, p. 38.

²⁴⁹ *Ídem*, p. 47. Después de varios años sin aplicar el Lapp Codicil, el gobierno noruego, en 1995, reconoció su vigencia.

²⁵⁰ Jouni, HÄKKI, "Cultures of Demarcation: Territory and National Identity in Finland", Guntram, HENRIK y David, KAPLAN, *Nested identities: nationalism, territory and Scale*, Rowman and Littlefield Publisher, Nueva York, 1999, p. 141. Audun, SANBERG, "Collective Rights in a Modernizing North –on institutionalizing Sámi and local rights to land and water in Northern Norway", *Paper for IASCP European Regional meeting*, marzo 23-25, 2006, pp.1-14.

²⁵¹ En 1905, la unión establecida entre Noruega y Suecia mediante el Tratado de Kiel de 1814 fue disuelta. Noruega restringió el acceso de los sami provenientes de Suecia hacia las tierras de pastoreo, pese a que existía el acuerdo de 1751. Hung, BEACH, 'The Sami of Lapland', cit., p. 176.

²⁵² Algunos textos religiosos fueron traducidos al sami como parte del proceso de asimilación. Hasta 1970, en Finlandia la escritura sami sólo se permitía en la elaboración de documentos religiosos. Por su parte, la iglesia fue una institución de control político y a través de ella se tenía la ubicación de estos grupos para el pago de los impuestos a los diferentes reinos. *Ídem*, pp. 159 y 173.

siglo XX, aunque en 1930 se permitiera el sami como lengua secundaria en algunos distritos escolares.

Los planes de desarrollo económico fueron también un medio para continuar con la asimilación del pueblo sami, afectando las actividades relacionadas con su cultura. Así, las leyes sobre el pastoreo de reno de 1854 y 1933 (*The Reindeer Herding Acts*) tuvieron la finalidad de asegurar el desarrollo de otras actividades cultural y económicamente “superiores” como la agricultura o la silvicultura²⁵³. El pastoreo fue estigmatizado como una actividad perteneciente a una cultura inferior que obstaculizaba el desarrollo económico y el progreso del Estado. De esta manera durante los siglos XIX y XX, la asimilación formó parte de la construcción del Estado noruego. El interés del gobierno estaba puesto en delimitar las fronteras nacionales y hacer sostenible el desarrollo económico del Estado. Para ello el gobierno noruego puso énfasis en las actividades agrícolas, silvícolas y todas aquéllas que fueran útiles para su desarrollo económico, como la construcción de caminos, telecomunicaciones y el comercio. Esto significó limitar la cría y el pastoreo de reno, así como, la colonización de las áreas de pastoreo²⁵⁴.

La Segunda Guerra Mundial provocó un vuelco en la situación del pueblo sami. Por un lado, supuso la politización de la cultura sami. En este periodo la identidad sami comenzó a ser defendida, primero, como parte de un discurso y después para reclamar el derecho a la autonomía cultural y títulos de propiedad de la tierra²⁵⁵. Por otra parte la ocupación de Noruega durante la Segunda Guerra Mundial por los alemanes causó grandes perjuicios al pueblo sami, debido a que sus rebaños de renos fueron utilizados como fuente de alimentación tanto por el ejército alemán como por la población local, originando una gran reducción de estos animales. Pese a que fue declarada la veda, al final de la guerra no se pudo recuperar la cifra anterior²⁵⁶. En el caso de Finlandia, los

²⁵³ Lennard, SILLANPÄÄ, *Political and Administrative Responses to Sami Self-Determination*, cit., p. 70.

²⁵⁴ Cassandra, BERGSTROM, “Formation and Change of Property Regimes: The Case of Reindeer in Norway”, *Noragric Working paper 41*, 2007, pp. 1-33. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.umb.no/noragric>. [Consulta: 5 marzo 2011]

²⁵⁵ Jouni, HÄKKI, “Cultures of Demarcation: Territory and National Identity in Finland”, cit., p. 142.

²⁵⁶ Cassandra, BERGSTROM, “Formation and Change of Property Regimes: The Case of Reindeer in Norway”, cit., p. 15.

sami perdieron sus hogares y fueron evacuados a otras regiones, entre ellas el territorio de Petsamo, que fue posteriormente cedido a la Unión Soviética en 1944²⁵⁷.

Acabada la Segunda Guerra Mundial, los sami en los tres Estados europeos comenzaron sus movilizaciones para la protección de sus derechos como pueblo diferenciado. Se crearon organizaciones de carácter nacional con el objetivo de defender sus intereses como criadores y pastores de reno, promover sus artesanías y crear un sentimiento de pertenencia hacia una cultura sami. Estas movilizaciones despertaron un renacimiento de la identidad sami en los tres Estados. En Noruega se conformaron organizaciones locales tales como la Confederación Noruega de criadores de renos (NRL) en 1948, la Unión Nacional Noruega Sami (NSR) fundada en 1968 y la Confederación Sami (SLF) en 1979. Las tres organizaciones trabajaron de manera conjunta con sus homólogas en los otros dos Estados europeos y con el Consejo Nórdico Sami, organismo fundado en 1956 con el objetivo de desarrollar la solidaridad entre el pueblo Sami. En 1992, el Consejo Nórdico Sami pasó a denominarse Consejo Sami, al que se unieron los grupos asentados en la península de Kola²⁵⁸.

También en 1956 se crearía en Noruega el Comité Sami con la finalidad de establecer principios y medidas concretas para el desarrollo del pueblo sami. Tres años después, en 1959, el Comité Sami publicó sus iniciativas, siendo el primer trabajo de este tipo realizado por este pueblo. Posteriormente, el documento fue entregado a la Asamblea Nacional noruega para su debate y ya en 1963 se suscribió un acuerdo sobre el desarrollo económico y social para el pueblo sami que fue elaborado sobre las propuestas de 1959 del Comité Sami.

2.3.2.3.- La cuestión del pueblo sami

Los años setenta del siglo XX constituyen un hito en la historia política del pueblo sami, especialmente en Noruega²⁵⁹. En primer lugar, nace una conciencia de

²⁵⁷ Jouni, HÄKLI, “Cultures of Demarcation: Territory and National Identity in Finland”, cit., p. 142.

²⁵⁸ Lennard, SILLANPÄÄ, “A Comparative Analysis of Indigenous Rights in Fennoscandia”, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 20, Núm. 3, 1997, p. 204.

²⁵⁹ Este hecho se debe a que el número de población sami es mayor en Noruega, lo que se traduce en mayor fuerza política; contrario a lo que sucede en los otros Estados. Lauri, HANNIKAINEN, “The Status of Minorities, Indigenous Peoples and Immigrant and Refugee Groups in Four Nordic States”, cit., p. 52.

autodefinición como pueblo indígena²⁶⁰ y, en segundo lugar, comienza su lucha política por el reconocimiento de sus derechos, con el apoyo tanto de la población nacional como de la población indígena en el ámbito internacional. En 1971, el Consejo Nórdico Sami adoptó un programa político de acción donde se reafirmaba la necesidad de contar con derechos sobre el uso de la tierra y agua:

*“We are one people, with a common language and a common history and culture, and we have a strong feeling of affinity. Our lives are based upon the endeavours of past generations; we are living and working in the present and we are building for future generation. Only when we have attained a secure position legally, socially and financially can our culture life be fully developed and remain a living culture”*²⁶¹.

A diferencia de otros movimientos que surgieron durante este período, el pueblo sami no consideraba la independencia ni la integración en otro Estado, sino el reconocimiento y la protección de su identidad cultural, así como la cesión de tierras para poder ejercer sus actividades de pastoreo, cría del reno y pesca.

Cabe señalar como punto de inflexión en este proceso de reivindicación el conflicto originado por la construcción de una central hidroeléctrica en *Alta-Kautokeino* entre el gobierno noruego y el pueblo sami. Por un lado, a partir de este momento el gobierno adoptó una política progresiva y coherente con respecto a la protección de los pueblos indígenas y minorías nacionales. Tanto es así que Noruega fue el primer Estado en ratificar tanto el Convenio 169 de la OIT como la Carta Europea de Lenguas Minoritarias y Regionales. Por otro lado, el conflicto proporcionó visibilidad al pueblo sami en el ámbito internacional. Es destacable en ese sentido el papel preeminente que los sami desempeñaron en la fundación del Consejo Mundial para los Pueblos Indígenas (sus siglas en inglés WCIP) en 1975²⁶². En lo concerniente al conflicto de la hidroeléctrica, la construcción se planeó en los años setenta por la Administración Noruega de Energía y Aguas. Dentro de los planes se contemplaba la edificación de una presa que inundaría comunidades sami, así como la construcción de un camino que

²⁶⁰ El término lapón utilizado durante mucho tiempo para identificar al pueblo sami fue gradualmente reemplazado por el término sami.

²⁶¹ Lennard, SILLANPÄÄ, “A Comparative Analysis of Indigenous Rights in Fennoscandia”, cit., p. 204.

²⁶² Los sami mantienen contacto con el Grupo de Trabajo sobre población indígena y con la Conferencia sobre Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, de Naciones Unidas. El Consejo Sami es una organización no gubernamental con estatus ante Naciones Unidas, y habitualmente forma parte del grupo de expertos de las delegaciones de Noruega, Suecia y Finlandia en cuestiones indígenas ante esa misma institución.

cruzaría territorios destinados al pastoreo. Ante esta situación, la Sociedad Noruega para la Conservación de la Naturaleza antepuso una denuncia ante la Corte de Noruega contra del Estado que proporcionó un valor simbólico al conflicto y atrajo la atención de la sociedad. Pese a que la construcción de la presa se llevó a cabo, la situación y problemática del pueblo sami dominó en la opinión pública en Noruega durante la década de los setenta, y el reconocimiento a sus derechos obtuvo notables avances en los siguientes diez años. Así, en 1980 fue creada la Comisión de Derechos del Pueblo Sami con la finalidad de analizar la situación de este grupo en el Estado de Noruega²⁶³. Las organizaciones NRL, NSR y la SLF trabajaron conjuntamente con la Comisión sobre el derecho a los recursos naturales, emitiendo recomendaciones para la elaboración de una nueva legislación.

El resultado del trabajo de la Comisión de Derechos del Pueblo Sami fue la elaboración de la Ley Sami de 1987 (*Sami Act*) que, en 1989, dio origen al Parlamento Noruego Sami (*Samediggi*). Asimismo, dio paso a la enmienda de la Constitución Noruega en 1988, específicamente el artículo 110a que establece:

*“It is the responsibility of the authorities of the State to create conditions enabling the Sami people to preserve and develop its language, culture and way of life”.*²⁶⁴

El Parlamento Noruego Sami fue establecido a la luz del principio de autonomía, asegurándose de esa manera un autogobierno personal cuyo objetivo fue y es el control por parte del pueblo sami de los asuntos relacionados con la lengua, educación y cultura.

2.3.2.4. - Instituciones y competencias

Noruega tiene un sistema político monárquico parlamentario que se estableció en la Constitución de 1814, enmendada en varias ocasiones, la última de ellas el 20 de febrero de 2007. El Poder ejecutivo lo detenta fundamentalmente el Rey, en tanto que el Poder legislativo está representado por el Parlamento Noruego (*Storting*) elegido por el pueblo mediante el sistema de sufragio universal cada cuatro años y, conformado por

²⁶³ Lennard, SILLANPÄÄ, “A Comparative Analysis of Indigenous Rights in Fennoscandia”, cit., p. 206.

²⁶⁴ La Constitución de Noruega se puede consultar en la siguiente dirección electrónica.
<http://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/The-Constitution/The-Constitution/>
[Consulta: 5 marzo 2011]

ciento sesenta y cinco miembros. Entre sus competencias, de acuerdo con el artículo 75 de la Constitución, se encuentra la de aprobar, modificar o derogar leyes²⁶⁵.

El 21 de abril de 1988 el Parlamento Noruego adoptó una enmienda constitucional instituyendo el artículo 110 a, que obligó a las autoridades del Estado a crear las condiciones necesarias para que el pueblo Sami pudiera desarrollar su lenguaje y su cultura. De esa manera, se establecieron las bases legales para la elaboración de la Ley Sami y la creación del Parlamento Sami²⁶⁶. El artículo 1.2 de la Ley Sami señala:

“The Sami people are to have their own Sami Assembly elected by and among the Sami population all over this country”.

El Parlamento Sami es una institución elegida por y para los sami. Las personas que deseen participar en éste deben inscribirse en el registro de votación donde cada individuo manifiesta su deseo de pertenecer a este pueblo. Tal y como se estableció en el artículo 2.6 de la Ley Sami, los criterios necesarios para pertenecer a dicho pueblo son la voluntad y el parentesco por parte del padre, la madre, los abuelos o bisabuelos o ser hijo de una persona que esté o haya estado inscrita en el registro electoral²⁶⁷. Asimismo, se brinda la oportunidad a los sami de Finlandia, Rusia y Suecia de inscribirse en el registro, siempre y cuando lleven tres años, como mínimo, viviendo en la comunidad.

Inicialmente el Parlamento Sami se componía de 39 representantes elegidos cada cuatro años en los trece distritos donde se ubica este pueblo en Noruega²⁶⁸. Sin

²⁶⁵ *Ibidem*.

²⁶⁶ Las leyes establecidas en Noruega se pueden localizar en la siguiente dirección electrónica: <http://www.domstol.no/default2916.aspx?epslanguage=EN>. [Consulta: 5 marzo 2011]

²⁶⁷ El hecho de que no se exija el dominio de la lengua sami se debe al proceso de asimilación que sufrió este pueblo a lo largo de los siglos. Un estudio en la década de los años 1970 señaló que en algunas regiones la lengua y la escritura sami llegó casi a perderse. Por ejemplo, en Suecia el veinte por ciento de los sami no entendía la lengua, el cuarenta por ciento no la hablaba, el sesenta y cinco por ciento no la podía leer y el ochenta por ciento no la podía escribir. Hung, BEACH, ‘The Sami of Lapland’, cit., p. 160

²⁶⁸ Según se establece en el artículo 2.3 de la Ley Sami los distritos con sus municipios son los siguientes: 1. Varanger (Sør-Varanger, Nesseby, Vadsø, Vardø y Båtsfjord), 2. Tana (Tana, Berlevåg og Gamvik), 3. Karasjok (Karasjok), 4. Kautokeino (Kautokeino), 5. Porsanger (Porsanger, Lebesby, Nordkapp y Måsøy), 6. Alta/Kvalsund (Kvalsund, Hammerfest, Sørøysund, Alta, Hasvik y Loppa), 7. Zona norte de Troms (Kvænangen, Nordreisa, Skjervøy, Kåfjord, Storfjord y Lyngen), 8. Zona media Troms (Karasjok, Tromsø, Balsfjord, Målselv, Bardu, Lenvik, Berg), 9. Zona Sur de Troms (Sørreisa, Dyrøy, Salangen, Lavangen, Gratangen, Skånland, Ibestad, Harstad, Bjarkøy y Kvæfjord), 10. Nordland (Andøy, Øksnes, Bø, Sortland, Hadsel, Vågan, Flakstad, Moskenes, Værøy, Røst, Lødingen, Tjelsund, Evenes y Narvik), 11. Mid Nordland (Ballangen, Tysfjord, Hamarøt, Steigen, Sørfold, Bodø, Fauske, Skjerstad, Saltdal, Gildeskål, Beiarn y Meløy), 12. El área sur de Nordland incluyendo los condados de

embargo, a partir de 2005 se incrementó su número a 43. En Mayo de 1990 el Parlamento Noruego propuso la forma administrativa del Parlamento Sami. El *Samediggi* cuenta para el funcionamiento y el cumplimiento de sus responsabilidades con un Consejo Ejecutivo que es votado entre sus representantes, quienes también eligen al Presidente del Consejo. La función del *Samediggi* se dirige en dos sentidos. Por un lado, plantea iniciativas políticas y, por otro gestiona asuntos públicos administrativos en temas relacionados con la educación, la cultura, la lengua, la protección del medio ambiente, el desarrollo económico y la cooperación internacional. Para ello tiene bajo su responsabilidad siete departamentos de apoyo que son: el Departamento de Biblioteca e Información, el Departamento de Asuntos Públicos, el Departamento de Planificación y Administración, el Departamento de Educación, el Departamento de Medio Ambiente y Patrimonio Cultural, el Departamento de Cultura e Industria y el Departamento de la Lengua. Como órgano administrativo, el *Samediggi* es responsable también de diversos programas de subvenciones tales como el Fondo Cultural Sami y el Fondo de Desarrollo Sami²⁶⁹.

Uno de los temas de mayor importancia en las políticas del *Samediggi* ha sido la cuestión de la lengua. Tras la reforma de la Ley Sami, en 1990, se instituyeron provisiones para salvaguardar la lengua. Entre otras, se creó un área geográfica que incluye un total de veinte municipios donde la administración regional y local está obligada a usar la lengua sami. De esta manera, toda persona puede solicitar por escrito a una agencia del gobierno regional información en lengua sami y tiene derecho a recibir una respuesta por escrito en la misma lengua. Lo mismo sucede en los tribunales y en el sector de la salud. No obstante, el Rey podrá en casos especiales hacer excepciones para determinados organismos públicos regionales.

Desde 1993, el *Samediggi* está capacitado para administrar los fondos de algunas actividades culturales. A su vez, la Ley de Educación de julio de 1998 autorizó para que

Rana, Rødø, el norte de Trøndelag, el sur de Trøndelag y las municipalidades de Engerdal en el condado de Hedmark, 13. Sur de Noruega, los condados de Møre y Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland, Agder, Telemark, Buskerud, Vestfold, Akershus, Østfold, Oppland, Hedmark (excepto el municipio de Engerdal) y Oslo.

²⁶⁹ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, “SEMINARIO SOBRE LAS PRÁCTICAS DE BUEN GOBIERNO PARA LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS”, Seúl, 15 y 16 septiembre 2004. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www2.ohchr.org/english/issues/development/docs/bp5_sp.doc. [Consulta: 5 marzo 2011]

aquél decidiera sobre los decretos o reglamentos de desarrollo de esta ley en los temas relativos con el pueblo. Por ejemplo, en los programas de educación y de estudios de la lengua sami, en asuntos vinculados a la artesanía, la cría de renos y escuelas secundarias. A partir de 2002, el Ministerio de Cultura y Asuntos Religiosos delegó diversas instituciones culturales al *Samediggi*²⁷⁰.

En lo que atañe al presupuesto, el Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Regional, junto con otros ministerios implicados, se reúne con la Mesa directiva del *Samediggi* en las primeras etapas del proceso de elaboración del paquete presupuestal, con la finalidad de debatir sobre las necesidades presupuestarias y los términos de las consignaciones. Así, en 2003 se consignaron aproximadamente unos 76 millones de dólares en el presupuesto estatal para medidas y programas especiales para la población sami. De ellos, cerca del 40 por ciento fueron administrados por el *Samediggi*, y el resto de dicho presupuesto, que fue administrado por los ministerios competentes en esos sectores, se consignó a apoyos económicos para los criadores de reno sami, a medidas especiales con fines educativos, programas sanitarios y una oficina de asistencia jurídica. Desde 1999, el *Samediggi* ha recibido parte de sus ingresos presupuestarios como consignación general sobre cuyo destino decide de acuerdo con sus prioridades. Este sistema presupuestario se ha establecido en el entendimiento de que el Gobierno o los ministerios no tienen ninguna autoridad para dar instrucciones al *Samediggi*²⁷¹.

A pesar de que el *Samediggi* jurídicamente no cuenta con derecho de veto con respecto a las leyes o estatutos elaborados por el Parlamento noruego²⁷², es consultado antes de la elaboración de las iniciativas de ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2 de la Ley Sami²⁷³.

Podemos concluir que la autonomía cultural se ha consolidado a través del Parlamento Noruego Sami, cuya influencia en el diseño de las políticas relacionadas con

²⁷⁰ *Ibidem*.

²⁷¹ *Ibidem*.

²⁷² Hung, BEACH, 'The Sami of Lapland' cit., p. 188.

²⁷³ "2-2. Seeking the view of the Sami Assembly. Other public bodies should give the Sami Assembly the opportunity to express an opinion before they make decisions on matters coming within the scope of the Sami Assembly".

su situación y bienestar ha ido en incremento²⁷⁴. Ello se debe a la aceptación por parte de la sociedad noruega de la existencia de dos pueblos, el noruego y el sami dentro del territorio nacional, y al establecimiento del derecho de conservar y de desarrollar su identidad cultural como una forma de invertir los efectos de la política de “norueguización” sobre ese pueblo. Con frecuencia, la autonomía cultural establecida en Noruega es tomada como ejemplo para defender la idea de que es posible integrar las demandas de un grupo étnico y culturalmente disperso dentro de las fronteras de un Estado.

2.4.- Recapitulación

En el presente capítulo hemos abordado los diversos significados del concepto de *autonomía*, estableciendo una tipología del mismo que se adapta a las diversas soluciones jurídico-políticas ensayadas en diversos contextos para acomodar a determinadas minorías nacionales. Los diversos tipos de autonomía ejercida a través de las distintas variantes pueden corresponder, como se ha pretendido demostrar, a minorías nacionales definidas según los parámetros estudiados en el capítulo primero. La variedad de acomodos presentada no solo refleja la pluralidad de situaciones políticas en las que las minorías nacionales pueden encontrarse en los países del entorno occidental, sino que también constata la flexibilidad que la idea de autonomía incorpora en el tratamiento público de este tipo de diversidad.

Todo ello nos permitirá avanzar en nuestro recorrido argumental y fundamentar de una manera empírica la emergencia de la autonomía, en su sentido más amplio, como un estándar cada vez más generalmente aceptado del tratamiento de las minorías nacionales previamente definidas. El análisis de los diversos modos en los que la autonomía puede estructurarse al dar satisfacción a determinadas demandas de minorías nacionales asentadas, ayudará a argumentar, ya en el siguiente capítulo, la íntima relación que puede hoy establecerse entre el derecho a la participación de las personas pertenecientes a las minorías nacionales y la autonomía en cuanto objeto necesario de dicho derecho, en alguna de sus múltiples manifestaciones. Las situaciones descritas u otras que habrían podido equipararse a alguno de los modelos referenciados en esta taxonomía sirven para otorgar mayor cuerpo a la hipótesis que defiende la emergencia

²⁷⁴ Los planes de trabajo del Parlamento Noruego Sami se pueden consultar en la siguiente dirección electrónica: <http://www.nsr.no/website.aspx?objectid=1&displayid=10316>. [Consulta: 5 marzo 2011]

de un derecho instrumental a la autonomía como concreción de un estándar mínimo jurídico-internacional en el trato a las minorías nacionales, positivizado habitualmente a través del reconocimiento del derecho a la participación en la vida política, social o cultural.

Capítulo 3. Derecho a la Autonomía en el Derecho internacional de las Minorías Nacionales

Consideraciones previas

La negación de la diversidad étnica y cultural en la construcción del Estado moderno ha supuesto un coste político y social para la comunidad internacional que se ha traducido en el incremento de situaciones de tensión política y violencia en varias partes del mundo, aunque sus diferentes grados de gravedad y complejidad no se abordan en este documento. En los últimos quince años, la región de Europa del Este se ha venido recuperando de los efectos causados por la violencia interétnica, originada por las políticas de asimilación y de limpieza étnica que fueron empleadas por los Estados para mantener la integridad territorial y la unidad social y, por consiguiente, la paz y la seguridad de esa región. Basta con recordar los acontecimientos de carácter étnico suscitados en la antigua Yugoslavia y en algunas repúblicas de la extinta Unión Soviética.

Por su parte, las democracias occidentales también fueron afectadas por las reivindicaciones de los grupos minoritarios objeto de políticas de asimilación. A diferencia de los Estados de Europa del Este, no experimentaron un alto grado de violencia, pero sí se enfrentaron a tensiones internas que provocaron cambios en las políticas de los gobiernos ante los grupos minoritarios. Córcega en Francia e Irlanda del Norte, Escocia y Gales en Gran Bretaña constituyen algunos ejemplos de ello.

Acabada la Guerra Fría, la comunidad de Estados europeos planteó, por un lado, la reconstrucción de los sistemas políticos de los nuevos Estados bajo ciertos valores y principios políticos y, por otro, el robustecimiento de las democracias ya existentes. En la actualidad, el reto de los Estados es alcanzar y mantener un equilibrio entre las aspiraciones políticas y culturales de la población mayoritaria y los grupos minoritarios que han visto limitada su participación política. Para conseguir ese equilibrio algunos autores proponen un pacto entre los diferentes grupos que integran la sociedad con el objetivo de construir un proyecto de vida común, del que surjan principios y valores comunes (pluralismo de valores identitarios según Requejo) basados en la democracia y el respeto de los derechos humanos, capaces de guiar las relaciones de los diferentes grupos componentes de la sociedad.

En este contexto el Derecho internacional cobra especial relevancia, toda vez que una de sus principales funciones es salvaguardar la integridad territorial y la cohesión social de los Estados dentro de un ambiente de paz y seguridad internacionales. En la última década, las instituciones intergubernamentales europeas han creado mecanismos cuyo fin es gestionar la diversidad étnica y cultural de los Estados. Así, las tres entidades políticas principales que configuran el espacio del Derecho en el ámbito europeo (el Consejo de Europa, la OSCE y la Unión Europea), por un lado, han desarrollado principios y valores comunes basados en la legitimidad democrática, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y, por otra parte, han aprobado instrumentos jurídicos y documentos políticos destinados a la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales sobre la base de dichos principios y valores.

Teniendo presentes las consideraciones anteriores, el objetivo de este capítulo es determinar si a partir de los instrumentos jurídicos internacionales y los acuerdos políticos suscritos por los Estados europeos se ha establecido la *autonomía*, en sus diferentes versiones, como una de las medidas incluidas en el derecho a la participación efectiva a favor de las personas pertenecientes a minorías nacionales. Para tal motivo, estudiaremos fundamentalmente tres instrumentos jurídicos elaborados en el ámbito del Consejo de Europa, así como, algunos acuerdos políticos creados en el ámbito de la OSCE. Queda al margen de este estudio el ámbito institucional de la Unión Europea, por una parte, por su limitado alcance geográfico en comparación con las otras dos organizaciones europeas, y por otra parte, por su menor implicación hasta fechas recientes con el desarrollo y aplicación de normas protectoras de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales.

El presente capítulo está estructurado en tres partes. En la primera haremos referencia tanto al *hard law* como al *soft law* como ámbitos diferenciados de producción normativa en el Derecho internacional, e implicados ambos en la configuración actual del Derecho de las minorías nacionales. La segunda parte se divide a su vez en tres secciones. En la primera se incluyen dos documentos de carácter universal donde el derecho a la participación efectiva se hace presente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de 1992, y la Declaración de Derechos de los Pueblos

Indígenas adoptada en 2007 que, si bien no se refiere a las minorías nacionales, es el primer documento de carácter universal donde se reconoce el derecho a la autonomía de un grupo. En la segunda sección estudiaremos algunos mecanismos de la OSCE, centrándonos en tres textos diferentes: el Documento de Copenhague de 1990, las Recomendaciones de Lund de 1999 y las Recomendaciones de Bolzano de 2008 (estos dos últimos elaborados bajo los auspicios del ACMN). Cada uno de ellos hace alusión a la autonomía y la presentan como un mecanismo base de los sistemas políticos democráticos capaz de generar la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales. En la tercera sección, examinaremos tres tratados diseñados en el ámbito del Consejo de Europa y relacionados de manera directa e indirecta con la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales, la Carta Europea de Autonomía Local de 1985 (en adelante CEAL), la CELRM de 1992 y el CMPMN de 1995. En esta misma sección, finalmente, incluiremos también el papel desempeñado por la Asamblea Parlamentaria de aquella organización. Por último, en la tercera parte de este capítulo resumiremos las manifestaciones que evidencian la irrupción de un acervo de obligaciones que incluyen a la autonomía en el derecho a la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales siempre que ésta contribuya a mantener la cohesión y estabilidad del Estado.

3.1.- Derecho internacional de las minorías: *hard law* y *soft law*

Los derechos de las minorías nacionales se enmarcan en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante DIDH) cuyas normas, a su vez, se concretan, por un lado, en el llamado *hard law*, que es el modo tradicional de expresión de las normas jurídicas internacionales¹, y por otro lado, en lo que se conoce como *soft law*, si bien esta segunda modalidad normativa no goza aún de plena aceptación por parte de algunos juristas.

Hoy en día, se puede afirmar que existen tres convenios internacionales, todos ellos ubicados en el ámbito del *hard law*, que están relacionados de manera directa o

¹ El DIDH cumple una doble función, por un lado, regula las relaciones entre el Estado y las personas; y por otro, reglamenta las relaciones entre el Estado y los grupos sociales. En este sentido, Díaz Pérez, señala que la protección de las minorías se decanta como un subsector especial dentro del ámbito del Derecho internacional de los Derechos Humanos porque los instrumentos elaborados por los Estados para tal finalidad revisten características especiales. Amelia, DÍAZ PÉREZ DE MADRID, *La Protección de las Minorías en Derecho Internacional*, cit., p. 145.

indirecta con la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales². El primero es el PIDCP que, si bien no está dirigido completamente a estas personas, incorporó en el artículo 27³ el reconocimiento de ciertos derechos para las mismas. Los dos convenios restantes se enmarcan en el ámbito del Consejo de Europa y son la CELRM, que protege las lenguas regionales y minoritarias, y el CMPMN.

En el caso del PIDCP, según el artículo 40 del mismo, los Estados Parte deben presentar un informe periódico ante el CmtéDH de Naciones Unidas sobre las disposiciones adoptadas y su progreso en el ordenamiento interno. Estos informes se presentan ante el Secretario General de las Naciones Unidas, quien los transmite al CmtéDH para su examen⁴. Posteriormente, este órgano remite sus informes y comentarios generales a los Estados Parte y al Consejo Económico y Social⁵. El examen de los informes corresponde a un grupo de expertos independientes propuestos y elegidos por los Estados Partes del PIDCP. El CmtéDH ha subrayado la relevancia

² Podríamos mencionar al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Sin embargo, éste no fue creado para la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales, aunque en la última década ha emitido algunas sentencias con respecto a temas relacionados con estos grupos. Asimismo, en varios de los convenios de derechos humanos se incluyen artículos que protegen los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales como por ejemplo el artículo 30 de la Convención del Niño de 1989, así como cláusulas de no discriminación incluidas en la mayoría de este tipo de convenios.

³ Si bien el artículo 27 del PIDCP de 1966 es el primer artículo en el ámbito internacional para la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales, éste no menciona nada acerca de su participación efectiva en la vida política, social y económica. No obstante, el término negativo de su redacción deja abierta la posibilidad para que el Estado asuma alguna obligación positiva. En este sentido se pronunció el Comité de Derechos Humanos al señalar que los derechos garantizados por el artículo 27 pueden requerir de una medida positiva por el Estado, entre ellas, las que aseguren la efectiva participación de los miembros de las minorías nacionales en las decisiones que afecten su modo de vida. Sia, SPILIOPOULOU ÁKERMARK, “The Added Value of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (I)”, Annelies VERSTICHEL, VV.AA., *The Framework Convention for the protection of National Minorities: A useful Pan-European Instruments?*, Intersentia, Antwerpen, 2008, p. 70.

⁴ El CmtéDH está integrado por dieciocho miembros que son nacionales de los Estados parte del tratado. Cada Estado puede proponer dos personas que serán incluidos en una lista preparada por el Secretario General de las Naciones Unidas. La elección de los miembros del CmtéDH se celebra en una reunión de los Estados partes convocada por el Secretario General en la Sede de la organización. Los miembros del CmtéDH quedan elegidos obteniendo la mayoría de votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados partes presentes y votantes, tal y como se establece en los artículos 28-39 del PIDCP.

⁵ El PIDCP es el tratado universal con mayor participación de Estados miembros de las Naciones Unidas con 161 ratificaciones, y 111 aceptaciones para el Primer Protocolo Facultativo. De acuerdo con el artículo 1 del Primer Protocolo Facultativo todo Estado Parte del PIDCP, que haya ratificado el protocolo, se compromete a aceptar la competencia del CmtéDH para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se encuentren bajo la jurisdicción de ese Estado, y aleguen ser víctimas de una violación de los derechos establecidos en el convenio. Por consiguiente, este tipo de mecanismo de control es calificado como cuasicontencioso.

jurídica de este tratado al señalar que protege derechos básicos de la persona que originan obligaciones *erga omnes*⁶.

La CELRM y el CMPMN presentan algunas características comunes⁷. La primera es que fueron impulsados y acordados en el ámbito institucional del Consejo de Europa. La segunda es el sistema de principios y obligaciones flexibles que los Estados Parte deben respetar y, en la medida de lo posible, adaptar en disposiciones concretas. La tercera es el sistema de control y seguimiento que consiste en la obligación de los Estados de enviar informes periódicos al Secretario General de la organización,

⁶ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Observación General No. 31, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, La índole de la obligación jurídica general impuesta*, 80º período de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7 at 225 (2004). “2. Aunque el artículo 2 está redactado en función de las obligaciones de los Estados Partes con respecto a personas individuales en su calidad de titulares de derechos de conformidad con el Pacto, todo Estado Parte tiene un interés jurídico en el cumplimiento por todos los demás Estados Partes de sus obligaciones. Esto se deduce del principio de que “las normas relativas a los derechos básicos de la persona humana” son obligaciones *erga omnes* y que, como indica el párrafo cuarto del Preámbulo del Pacto, existe una obligación estipulada en la Carta de las Naciones Unidas de promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Así mismo, la Corte Internacional de Justicia en su sentencia del 5 de febrero de 1970 sobre *Barcelona Traction* estableció que: “33. (...) Una distinción esencial debe ser establecida en particular entre las obligaciones de los Estados frente a la comunidad internacional en su conjunto y las que nacen frente a otro Estado en el marco de la protección diplomática. Por su propia naturaleza las primeras conciernen a todos los Estados, a la luz de la importancia de los derechos en causa, puede considerarse que todos los Estados tienen un interés jurídico en que tales derechos sean protegidos; las obligaciones de que se trata son obligaciones *erga omnes*. 34. Tales obligaciones derivan, por ejemplo en el Derecho Internacional contemporáneo de la ilegalización (<mise hors la loi>) de los actos de agresión y del genocidio pero también de los principios y reglas referentes a los derechos fundamentales de la persona humana, entre ellos la protección contra la práctica de la esclavitud y la discriminación racial. Ciertos derechos de protección correspondientes se han integrado en el Derecho Internacional general (...) otros son atribuciones por instrumentos internacionales de carácter universal o cuasi-universal”. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Case Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, 5 de febrero de 1970, párrafos 33 y 34. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions/ismmaries/ibtsummary700205.htm>

[Consulta: 5 marzo 2011]

⁷ Según la doctrina, el único fundamento de la obligatoriedad de las normas del DIDH es el consentimiento del Estado. Para explicar esto se recurre a la idea del *carácter objetivo*. De acuerdo con Díaz Pérez, esta expresión se puede utilizar en diferentes contextos; uno de ellos es el que se refiere al fundamento de los derechos humanos en el plano jurídico-internacional. Los regímenes jurídicos objetivos se caracterizan por dos elementos. El primero es la configuración de obligaciones contenidas en las normas del DIDH, y el segundo se refiere a la existencia de un mecanismo de garantía jurisdiccional. Cuando se trata de la protección de los derechos humanos, según esta autora, existe otra posible aplicación del adjetivo ‘objetivo’ que es en la creación de regímenes objetivos mediante un tratado multilateral, en esta acción se manifiesta una intención común de los Estados partes para establecer una serie de derechos y para crear un mecanismo colectivo de garantía jurisdiccional. Un ejemplo, es el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. No obstante, cuando se trata de la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales el régimen objetivo no existe. Es decir, los artículos de los tratados no se encuentran redactados en forma de derechos sino en obligaciones, ni tampoco se contempla el establecimiento de mecanismos jurisdiccionales, en vez de ello, se recurre a un mecanismo de presentación de informes periódicos por parte de los Estados para el seguimiento del cumplimiento de las disposiciones establecidas en el convenio; tal y como son los casos del CMPMN y de la CELRM. Amelia, DIAZ PÉREZ DE MADRID, *La Protección de las Minorías en Derecho Internacional*, cit., pp. 141-144.

informes que son revisados y analizados por los respectivos comités de expertos independientes de cada convenio (el Comité de Expertos de la CELRM y el CC para el CMPMN), quienes posteriormente emiten opiniones y recomendaciones acerca de las medidas legislativas o de otro tipo implementadas por los Estados. Estas opiniones son remitidas al Comité de Ministros del Consejo de Europa que posteriormente formula sus propias recomendaciones a los Estados afectados. La cuarta característica es la interpretación que de las disposiciones de estos convenios vienen haciendo sus órganos de control y seguimiento, lo que se traduce en una influencia progresiva de nuevos estándares de protección en los ordenamientos internos de los Estados parte.

Pero junto a las normas convencionales citadas, puede también hoy defenderse que determinados estándares de protección de las minorías nacionales constituyen igualmente normas que pueden ser consideradas como consuetudinarias, al haber sido aceptadas con carácter general por un número amplio de Estados y concurrir una opinión crecientemente consolidada sobre su obligatoriedad. Nos referimos a estándares como la capacidad de usar en público y en privado las lenguas minoritarias, la obligación de asegurar una parte de la educación en una lengua regional o minoritaria o el compromiso de implementar medidas para la participación política de las personas pertenecientes a minorías nacionales⁸. Esto implica que cuando los Estados son parte de las normas convencionales citadas y, al mismo tiempo participan de la aplicación consuetudinaria de las normas sobre minorías nacionales en el ámbito europeo, resulta complicado hacer una distinción nítida entre ambos tipos de normas⁹.

En el contexto de la globalización, frente a los rápidos cambios políticos y económicos, el dinamismo de la producción normativa convencional parece no responder de manera oportuna ante situaciones complicadas y dinámicas a causa de su lento proceso de gestación y su formalismo. Frente a este nuevo escenario, el *soft law* se

⁸ Las normas consuetudinarias relacionadas con la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales, en Europa, cumplen tanto con el elemento objetivo (la práctica constante y uniforme de los Estados) como con el elemento subjetivo de la *opinio iuris*. Esta forma de producción normativa ha sucedido a partir de 1989 a causa de los acontecimientos interétnicos, que han reclamado un rápido reconocimiento de nuevas normas para la protección de las minorías nacionales, y con ello, evitar el estallido o el empeoramiento de los conflictos latentes. Björn, ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, cit., p. 412.

⁹ *Ídem.*, p. 414.

presenta como un dispositivo útil que puede satisfacer las demandas de la comunidad internacional¹⁰.

En lo que respecta al *soft law* existen incontables debates y estudios sobre su significado y contenido. Sin embargo, generalmente se relaciona con acuerdos caracterizados por “carecer de fuerza vinculante” y por contener un “alto grado de vaguedad en sus disposiciones”, en especial cuando se estudia desde la dicotomía *hard law/soft law*, *binding/non-binding*¹¹. Estos acuerdos no están llamados a obligar jurídicamente a las partes, por lo que en el caso de que alguna de ellas no cumpla las disposiciones no cabe reclamación, es decir, no genera responsabilidad internacional¹². En cambio, estos compromisos políticos pueden suscitar un marco de acciones no coercitivas¹³. Por otra parte, un compromiso no vinculante puede adquirir relevancia jurídica a través de su incorporación a un texto jurídico por referencia. Bajo esta circunstancia puede ser reconocido el carácter vinculante de un acuerdo que en origen no lo era. Así, el *soft law* se relaciona con los acuerdos no vinculantes con carácter de compromisos políticos debido a que expresan la voluntad de las partes¹⁴. En este tipo de acuerdos se incluyen determinadas resoluciones de organismos internacionales intergubernamentales como las Naciones Unidas, acuerdos originados en el seno de la OSCE, así como las recomendaciones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

¹⁰ Mauricio, TORO HUERTA, “El fenómeno del *soft law* y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. 1, México, 2006, p. 529. Para Cassese las normas *soft law* se refieren a lo siguiente: a) indican el surgimiento de tendencias modernas en la comunidad internacional, b) reflejan las nuevas preocupaciones en materias como desarrollo, derechos humanos, relaciones económicas y protección al medio ambiente, c) surgen por razones políticas ante la dificultad de lograr un consenso entre los Estados y convenir normas obligatorias. Antonio, CASSESE, *International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 160

¹¹ Lord McNair se refirió al término *soft law* o *Derecho blando* para distinguirlo de las normas derivadas del Derecho duro jurídicamente obligatorias. Oriol, CASANOVA Y LA ROSA, “Unidad y Pluralismo en derecho público”, *Cursos Euromediterráneo Banca de Derecho Internacional*, Vol. II, 1998, p. 115. Prosper, WEIL, “Towards Relative Normativity in International Law?”, *American Journal of International Law*, 1983, Vol. 77, pp. 413-442. G.M., BORCHARDT, “Soft law in European Community Law”, *European Law Review*, October, 1989, p. 267.

¹² Ángeles, MAZUELOS BELLIDO, “Soft Law: ¿mucho ruido y pocas nueces?”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Núm. 4, 2004, p. 22. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.reei.org/reei8/MazuelosBellido_reei8_.pdf [Consulta: 5 marzo 2011].

¹³ Servando, TORRE de la, *La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa –OSCE-. Misiones y dimensiones*, Dykinson, Madrid, 2006, p. 48.

¹⁴ Ángeles, MAZUELOS BELLIDO, “Soft Law: ¿mucho ruido y pocas nueces?”, cit., pp. 20 y 22.

La posición sobre el *soft law* entre los juristas no es unánime. Hay quienes descalifican este tipo de fuentes¹⁵, otros mantienen una postura neutral¹⁶ y un tercer grupo ve con interés el papel que puede jugar el *soft law* en la dinámica de la globalización¹⁷. Sobre la base de esta última posición, los juristas más progresistas sostienen que desde la finalización de la Guerra Fría los compromisos políticos de la OSCE han llegado a reproducir las obligaciones jurídicas relacionadas con los derechos humanos, con la democracia, con los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales y con la descentralización del poder¹⁸. Estos compromisos políticos se fundamentan en la doctrina jurídica, en los principios generales del Derecho internacional, así como en la práctica de los Estados. Por lo tanto, están vinculados directamente con el *hard law*¹⁹.

Es así como el *soft law* ha adquirido importancia en la producción normativa y en la solución de la problemática de las minorías nacionales en Europa. Por ejemplo, el ACMN ha actuado en estos últimos años a modo de filtro o elemento de referencia para

¹⁵ Barberis subraya tres características principales del *soft law*: a) son normas en proceso de formación que aún no han adquirido validez jurídica y su práctica puede llegar a ser una costumbre; b) son normas jurídicas de contenido difuso o vago; c) son normas establecidas en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y en algunas organizaciones internacionales regionales, en acuerdos políticos entre los gobiernos: Además, este autor sostiene que:“(…) *no es un producto de la ciencia jurídica, sino un producto ideológico propiciado por aquellos que pretenden otorgar obligatoriedad a ciertas resoluciones de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales*”. Julio, BARBERIS, *Formación de derecho internacional*, Ábaco, Buenos Aires, 1994, pp. 282-284.

¹⁶ Para Prosper Weil los instrumentos jurídicos relacionados con *soft law* se refieren a las resoluciones de los organismos internacionales, a las expresiones políticas y sociológicas, y a los actos políticos no-normativos como el Acta de Helsinki. Todos estos instrumentos pueden constituir una etapa importante en el proceso de elaboración de las normas internacionales pero no constituyen fuentes formales de Derecho internacional, sino son parte de un proceso de producción normativa basado en la distinción entre *lex ferenda* y *lex lata*, lo que no es suficiente para crear Derecho. Esto no significa su ilegalidad ni que deban ser ignorados por el jurista. El *soft law* estimula la conciencia jurídica, es decir, deja ver la existencia de valores éticos en los procesos de positivación. Sin embargo, origina relativismo jurídico, causando un fenómeno patológico: la relativización de derechos y de las obligaciones internacionales. Prosper, WEIL, “Towards Relative Normativity in International Law?”, cit., pp. 416-418.

¹⁷ Dinah, SHELTON, “International Law add relative normativity”, Evans, MALCOLM (ed.) *International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2003. Mauricio, TORO HUERTA, “El fenómeno del *soft law* y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional”, cit., p. 517. Ulrich, FASTERATH, “Relative Normativity in International law”, *4 European Journal of International Law*, 1993, pp. 305-340.

¹⁸ John, PACKER, “Autonomy within the OSCE: the case of Crimea”, Markku, SUKSI, *Autonomy: Applications and Implications*, cit., p. 295.

¹⁹ John, PACKER, “Making international Law matter in preventing Ethnic conflict: A practitioner’s perspective”, *New York Journal of International Law and Politics*, Vol. 3, 2000, p. 717. Eduardo, J., RUIZ VIEYTEZ, “Las Recomendaciones de Bolzano/Bozen sobre Minorías Nacionales en Relaciones Internacionales, *Revista Electrónica Estudios Internacionales*, Núm. 17, 2009, p. 17. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:
http://www.reei.org/reei17/doc/articulos/articulo_RUIZ_EduardoJ.pdf [Consulta: 5 marzo 2011]

permitir la adhesión de los Estados a la Unión Europea²⁰. Por su parte, los documentos elaborados en el seno de la OSCE han sido una base para la argumentación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en casos relacionados con las personas pertenecientes a las minorías nacionales, tal y como sucedió en el caso *Sidiropoulos contra Grecia*:

“The inhabitants of a region in a country are entitled to form association in order to promote the region’s special characteristics(...) Even supposing that the founders of a association (...) assert a minority consciousness, the Copenhagen Documents of the OCSE and the Charter of Paris –which Greece has signed- allow them for from associations to protect their and spiritual heritage”²¹.

De igual manera, los documentos elaborados en la OSCE han tenido influencia en el desarrollo de convenios. En el Preámbulo del CMPMN se menciona:

“Teniendo en cuenta los compromisos relativos a la protección de las minorías nacionales contenidos en los convenios y declaraciones de las Naciones Unidas y en los documentos de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, en particular en el Documento de Copenhague de 29 de junio de 1990”.

Por otro lado, desde mediados de los años noventa del siglo XX, cuando se trata de temas relacionados con minorías nacionales, los Estados europeos han recurrido con mayor frecuencia a los mecanismos “suaves” de la OSCE debido a su método de solución *win-win*²². Por ejemplo, el Mecanismo de Viena fue utilizado al menos ciento tres veces entre 1989 y abril de 1990 en el contexto de las relaciones este-oeste. En 1990, Hungría recurrió por primera vez a este mecanismo contra Rumania con ocasión de los disturbios en Transilvania. En 1992, Austria lo invocó para dar a conocer la situación de la minoría kurda en Turquía. En ese mismo año, Rusia demandó información sobre las minorías rusas en Estonia²³.

²⁰ “(...) the fact that the HCNM is the principal mechanism by which the situation of minorities in candidate countries is measured, allow the HCNM to dangle the carrot of EU membership (or wield the stick of exclusion) o encourage compliance with relevant standards, both hard and soft”. John, PACKER, “Making international Law matter in preventing Ethnic conflict: A practitioner’s perspective”, cit., p. 719.

²¹ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Case Sidiropoulos v. Greece*, 10 julio 1998. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Sidiropoulos%20%7C%20v.%20%7C%20Greece&sessionid=22611178&skin=hudoc-en>. [Consulta: 5 marzo 2011]. Joseph, MARKO, “Minority Protection through Jurisprudence in Comparative Perspective: An Introduction”, cit., p. 177.

²² Steven, RATNER, “Does International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict”, *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 3, 2000, p. 615.

²³ El mecanismo de Viena se refiere a las reuniones entre los Estados a solicitud de un de ellos con respecto a una situación específica o simplemente el intercambio de información sobre la dimensión humana. Claus, NEUKIRCH, Katrin, SIMHANDL, Wolfgang, ZELLNER, *Mechanism for the Implementation of minority rights*, Council of Europe Publishing, Alemania, 2004, p. 167

A pesar de que existe un catálogo de estándares internacionales clasificados de acuerdo con su fuente de producción, el sistema internacional no siempre dispone de mecanismos claros de coerción ni de implementación efectiva, y ello tanto en relación con el *hard law* como, con mayor motivo, con el *soft law*. El problema que enfrentan ambas fuentes de producción normativa es convencer a los Estados para que los respeten y guíen su conducta atendiendo a dichos estándares. Ello conduce a algunos a advertir de que en la práctica la diferencia entre el *hard law* y el *soft law* deja de existir o de ser relevante²⁴. En relación con los planteamientos anteriormente expuestos, lo que pretendemos es resaltar la importancia que ha adquirido el *soft law* como fuente normativa, su relevancia cada vez mayor para resolver la problemática de las personas pertenecientes a minorías nacionales y su complementariedad con el *hard law*.

Europa es un espacio legal complejo que obedece a la convergencia de tres esferas geojurídicas marcadas por diferentes grados de integración, y por la interacción entre Derecho y Política. En primer lugar, la Unión Europea que es un área de unificación en el contexto de un ordenamiento compartido de carácter supranacional. En segundo lugar, el Consejo de Europa que es un espacio de unión territorial y social donde se lleva a cabo la configuración y la homogenización de la civilización jurídica europea mediante la cooperación de los Estados miembros.. En tercer lugar, la OSCE, constituida por un mayor número de Estados cuya relación se fundamenta básicamente en acuerdos políticos y el *soft law*. De esta forma, tenemos un área geográfica donde se conecta el Derecho supranacional, el Derecho internacional convencional y el *soft law*. Esta combinación de los mecanismos europeos hace que no se requiera tanto de la sanción inmediata para hacer cumplir las normas, cuanto de la persuasión y de la condicionalidad política²⁵.

²⁴ John, PACKER, "Making international Law matter in preventing Ethnic conflict: A practitioner's perspective", cit., p. 718.

²⁵ Roberto, TONIATTI, "Los derechos del pluralismo cultural en la nueva Europa", *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 58 (II), 2000, pp. 22-23. Francesco, PALERMO, "Domestic Enforcement and Direct Effect of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. On the Judicial Implementation of the (Soft?) Law of Integration", Annelies, VERSTICHEL, VV. AA., *The Framework Convention for the protection of National Minorities: A useful Pan-European Instruments?*, cit., p. 191.

3.2.- Desarrollo de la participación efectiva en el Derecho Internacional. Autonomía.

El concepto de participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales se ha desarrollado sobre dos ejes. El primero involucra tanto un principio general en el ámbito de los derechos humanos²⁶ como un derecho para la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales²⁷, y se sustenta en tres ideas fundamentales²⁸. La primera se refiere a que cada miembro de la población de un Estado, sin distinción de rasgos étnicos, lingüísticos o religiosos, debe participar en los mismos términos de igualdad en la construcción del sistema político, social y económico. La segunda sostiene que todos los miembros de la población sin discriminación alguna pueden ejercer funciones públicas en todos los niveles del Estado. En este sentido, las personas pertenecientes a minorías nacionales deben poder contar con representación ejecutiva en las áreas de su interés tales como la cultura, la lengua, la educación y los medios de comunicación. La tercera idea defiende que todos

²⁶ Este principio se menciona en las declaraciones y tratados de derechos humanos como en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, específicamente en el artículo 2 se señala: “*Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía*”. En el PIDCP de 1966 en el artículo 25 se menciona: *Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país*. Dicho principio también se sugiere en los documentos de la OSCE como en Documento de Copenhague de 1990, párrafos 6 y 7 que se refieren al derecho del sufragio universal. Así como en la Carta de París para la Nueva Europa de 1990.

²⁷ Krzysztof, DRZEWICKI, “The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life- Five Years After and More Years Ahead”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Núm. 12, 2005, p. 124. Aún cuando las bases legales y políticas de la participación de las minorías nacionales se generaron de los estándares generales del Derecho internacional de los derechos humanos como son la libre asociación, la libertad de asamblea y la libertad de la expresión en público; ello no significa una mejora ni asegura la participación a las minorías en los asuntos públicos. Krzysztof, DRZEWICKI, “Ten Years the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life-Reflections on Progress and Unfinished Business”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Núm. 16, 2009, pp. 513-514.

²⁸ Marc, WELLER, “A critical evaluation of the first results on the monitoring of the Framework Convention on the issue of effective participation of persons belonging to national minorities (1998-2003)”, COUNCIL OF EUROPE, *Filling the frame. Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Council of Europe Publishing, Estrasburgo, 2004, p. 72.

los miembros de la población disfrutan dentro del Estado de la vida cultural, social y económica en igualdad de oportunidades²⁹.

El segundo eje de la participación efectiva es la autonomía en sus diferentes variantes³⁰. Su desarrollo ha sido más lento dado que los Estados siguen reaccionando de manera cautelosa ante ella. Sin embargo, la aceptan hoy en día como una herramienta útil para satisfacer las reivindicaciones de participación efectiva de las minorías nacionales en sus territorios, especialmente en el escenario europeo, donde ha ido cobrando mayor importancia desde la desintegración de los Estados de Europa del Este.

3.2.1.- Naciones Unidas. Declaración sobre los Derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas

El antecedente más próximo de la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en el ámbito universal se encuentra en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de 1992 que, en varios de sus artículos, alude a la participación efectiva sin hacer referencia explícita a la autonomía³¹:

²⁹ Tove, MALLOY y VV.AA, *Conference: enhancing the impact of Framework Convention. Indicators for Assessing the Impact of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in its State Parties*, Council of Europe, Estrasburgo, 2008, p. 73.

³⁰ “The second dimension refers to the layering of public authority designed usually in the national constitution in ways to accommodate members of minorities. Local and regional layering of authority can range from a confederal system to a federal, a devolved or centralised state structure. Scholars and analysts talk in this context of ‘devolved governance’ when actual competence is transferred to the regional or local level and of ‘decentralised governance’ when decisions are taken by officials that are based locally, but that operate within the overall national framework and in the exercise of nationally established competences”. *Ídem.*, p. 74.

³¹ El Grupo de Trabajo sobre las Minorías examina la aplicación práctica de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de 1992. Este grupo se encuentra bajo el mandato de la Subcomisión de las Naciones Unidas de Promoción y Protección de los Derechos Humanos y es el principal órgano subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos (ahora Consejo de Derechos Humanos). Originalmente denominada "Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías", creada en 1947 con 12 miembros y que en 1999 cambio de nombre. El Grupo de Trabajo sobre las Minorías ha elaborado algunos trabajos relacionados con la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales, uno de ellos bajo la dirección de Fernand DE VARENNES titulado: *Towards effective political participation and representation of minorities - Working Paper* (E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.4). *Towards effective participation of Minorities - Proposals of an expert seminar organized by the European Centre for Minority Issues* (E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.4). *Comentario del Grupo de Trabajo sobre las Minorías acerca de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*, (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2). Así mismo, en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se han llevado a cabo reuniones en las que se han discutido el tema de

Artículo 2.2: “*Las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de participar efectivamente en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública*”.

Artículo 4.5: “*Los Estados deberán examinar medidas apropiadas de modo que las personas pertenecientes a minorías puedan participar plenamente en el progreso y el desarrollo económicos de su país*”.

Artículo 5: “*1. Las políticas y programas nacionales se planificarán y ejecutarán teniendo debidamente en cuenta los intereses legítimos de las personas pertenecientes a minorías. 2. Los programas de cooperación y asistencia entre Estados deberán planificarse y ejecutarse teniendo debidamente en cuenta los intereses legítimos de las personas pertenecientes a minorías*”.

La Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, a pesar de no tener un carácter vinculante para los Estados, fue adoptada por consenso por la Asamblea General y ha sido incorporada en algunos tratados internacionales como el Tratado de Buena Vecindad y Relaciones de Cooperación entre Eslovaquia y Hungría de 1995. Algunos autores insisten en que si los Estados comenzaran a incluir en su práctica las disposiciones establecidas en este instrumento y llegara a cristalizar una *opinio iuris*, el contenido de dicha declaración originaría una norma de la costumbre internacional³².

El tema de la autonomía y su relación con las personas pertenecientes a minorías nacionales adquiere cada vez mayor relevancia en el marco de las Naciones Unidas, específicamente en la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (anteriormente denominada Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías). Por otro lado, en la llamada Década de los pueblos indígenas (1995-2004) se comenzó la elaboración de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada finalmente en 2007, y en la que se reconoce explícitamente el derecho a la autonomía en beneficio de un grupo. En particular, su artículo 4 establece:

la participación efectiva de las personas pertenecientes a las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Foro sobre Cuestiones de las Minorías, A/HRC/FMI/2009/3, 8 octubre 2009. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/163/92/PDF/G0916392.pdf?OpenElement>. [Consulta: 5 marzo 2011]. Para analizar el desarrollo de esta declaración se puede consultar la obra de Stephn J., ROTH, “Toward a minority convention: Its need and content”, Yoram, DINSTEIN (ed.), *The protection of Minorities and Human Rights*, cit., pp. 83-116.

³² Sia, SPILIOPOULOU ÁKERMARK, “The Added Value of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (I)”, cit., p. 94.

“Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas”.

Si bien es cierto que éste es un documento destinado a la protección de los pueblos indígenas, no deja de tener importancia en nuestra materia, al ser el único texto de carácter internacional donde se reconoce de manera explícita el derecho al autogobierno de una colectividad minoritaria.

En la misma línea, la sesión de noviembre de 2009 del Foro de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías adoptó un documento final afirmando que el derecho a la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías étnicas o nacionales, religiosas o lingüísticas puede promoverse a través de diferentes formas de autogobierno. Según la posición adoptada en dicho documento tanto el autogobierno territorial, como la autonomía cultural proporcionarían a estos grupos el derecho de administrar o legislar ciertas áreas tales como la educación, los asuntos culturales, la preservación del derecho consuetudinario o derechos lingüísticos³³.

3.2.2.- Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)

Entre julio de 1973 y septiembre de 1975 se consolidó la etapa inicial de la conformación de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (en adelante CSCE). El 1 de agosto de 1975 se firmó el Acta Final de Helsinki con la participación de treinta y tres Estados europeos, Estados Unidos y Canadá³⁴. El Acta Final de Helsinki estableció diez principios: 1) La igualdad soberana de los Estados; 2) El respeto de los derechos inherentes a la soberanía; 3) La abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza; 4) La inviolabilidad de las fronteras; 5) La integridad

³³ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Foro sobre Cuestiones de las Minorías*, A/HRC/FMI/2009/3, 8 octubre 2009.

³⁴ La idea sobre una organización paneuropea, en el tema de la seguridad, data desde 1950 a sugerencia de la antigua Unión Soviética. Sin embargo, por problemas políticos como la invasión de Hungría, Polonia y la construcción del Muro de Berlín no se concretó ningún proyecto. A mediados de los años sesenta, la URSS, bajo el Tratado de Varsovia, propuso una conferencia sobre seguridad europea con carácter legal que reafirmara las fronteras europeas existentes. En 1969, se invitó a Estados Unidos y Canadá a formar parte de la conferencia. En la actualidad, la OSCE está conformada por cincuenta y seis Estados y es la organización regional más grande en el tema de seguridad. Su área incluye Europa, el Cáucaso, Asia central y Norteamérica. OSCE, *Handbook*, Third edition, marzo 1999 (Undated June 2000), OSCE secretariat, Vienna, Austria. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.osce.org/publications/osce/2005/04/13858_222_en.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]

territorial de los Estados; 6) El arreglo de las controversias por medios pacíficos; 7) La no intervención en los asuntos internos; 8) El respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia, igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos; 9) La cooperación entre los Estados; y 10) El cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas según el Derecho internacional³⁵.

Con la disolución de los Estados de Europa del Este, el concepto de seguridad vigente hasta entonces cambió, y con él, la propia CSCE. Ésta última experimentó un proceso de institucionalización progresiva, durante el cual se elaboraron nuevos compromisos y se reformularon sus principios básicos. La Carta de París para la Nueva Europa, firmada el 21 de noviembre de 1990, dio inicio a ese proceso de evolución institucional y marcó el final de la Guerra Fría. En este nuevo escenario, los Jefes de Estado y de Gobierno participantes acordaron por primera vez construir sus sistemas políticos sobre la legitimidad democrática del poder, y dar prioridad a la problemática de las minorías nacionales. Ya durante la Conferencia de Copenhague sobre la Dimensión Humana se había alcanzado un acuerdo entre los Estados participantes acerca de un conjunto de derechos que deberían ser reconocidos a las personas pertenecientes a minorías nacionales, derechos que fueron reiterados en la Carta de París de 1990.

En diciembre de 1994, en la reunión de Budapest, la CSCE cambió de nombre pasando a denominarse Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa

³⁵ A partir de la reunión de Helsinki se acordaron varios encuentros conocidos bajo el nombre de *reuniones de seguimiento* cuyo propósito es determinar el alcance de los compromisos establecidos en el Acta de Helsinki. *Ídem.* Sobre la OSCE con relación a las minorías nacionales, vid.: Edwin, BAKKER, "Linguistic Rights and the Organization for Security and Cooperation in Europe", Snezana, TRIFUNOVSKA, (ed.), *Minority Rights in Europe. European Minorities and Languages*, Asser press, La Haya, 2001, pp. 241-254. Elena, CONDE PEREZ, *La protección de las minorías nacionales en la organización para la seguridad y la cooperación en Europa (OSCE)*. Universidad Complutense, Madrid, 2001. Jan, HELGESEN, "The Protection of Minorities in the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE): A note on the Helsinki Document 1992", John, PACKER y Kristian, MYNTTI, (eds.) *The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*, Abo Akademi University, Turku, 1993, pp. 15-22. Sally, HOLT y John, PACKER, "OSCE Developments and Linguistic Minorities", *International Journal on Multicultural Societies*, Vol. 3, Núm. 2, 2001. John, PACKER, "The protection of Minority Language Rights through the Work of OSCE institutions", Snezana, TRIFUNOVSKA, (ed.), *Minority Rights in Europe*. cit., pp. 255-274. Santiago, PETSCHEN VERDAGUER, "La cuestión de las minorías nacionales en la organización para la seguridad y la cooperación en Europa", VV.AA., *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*. Tecnos-Universidad del País Vasco, Vitoria, 1995, pp. 169-194. Jane, WRIGHT, "The OSCE and the Protection of Minority Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 18, 1996, pp. 190-205.

(OCSE), y adoptando una nueva estructura conformada por cincuenta Estados europeos, Estados Unidos y Canadá, manteniendo su misión³⁶. Posteriormente, en la reunión de Lisboa en 1996 se adoptó una Declaración en la que se reconoció el papel fundamental de la OSCE y su compromiso para construir un nuevo modelo común y global de seguridad para la Europa del siglo XXI:

“(...) la libertad, la democracia, la cooperación entre los pueblos y naciones son base de seguridad común (...) La tensión étnica, el nacionalismo progresivo, las violaciones de las personas que pertenecen a minorías nacionales (...) pueden poner en peligro la estabilidad y extenderse a otros Estados (...)”.

Desde su conformación, la OSCE realiza una función importante como instrumento de alerta temprana y prevención de conflictos. Así mismo, mantiene la misión de defender la democracia y los derechos humanos a través de la reforma de los sistemas políticos de los Estados participantes y, de esta manera, garantizar el mantenimiento de la paz y de la estabilidad de Europa. Para ello, cuenta con varios mecanismos como son los acuerdos políticos adoptados en las reuniones ministeriales o en las recomendaciones emitidas por alguna de sus instituciones, como el ACMN³⁷.

3.2.2.1.- Documento de Copenhague de 1990

Para la reunión de Copenhague de 1990 se conformaron cuatro grupos informales de trabajo. Uno de ellos abordó la problemática de las minorías nacionales tanto en el plano individual como colectivo. Para realizar su labor este grupo se configuró a su vez en dos subgrupos. Por un lado, el llamado grupo “Pentagonal” constituido por los representantes de los Estados de Austria, Checoslovaquia, Hungría, Italia, y la antigua Yugoslavia, que propuso una carta de derechos para las minorías nacionales en la que se incluyeron los siguientes aspectos: a) Permitir la

³⁶ Debido a la ausencia de un tratado convencional ratificado por los Estados para aprobar la OSCE no se puede hablar de Estados parte de la organización sino de Estados participantes. Así mismo, cada uno de ellos, de acuerdo con la Reunión Ministerial de Roma de 1993, atribuye cierta capacidad legal a la OSCE mediante los requerimientos legales y constitucionales propios. Existen varios documentos elaborados en el Consejo Permanente de la OSCE en los que se discute sobre la personalidad jurídica de la organización entre los que se encuentran la reunión Ministerial de Roma de 1993, el informe presentado por el Secretariado al Consejo Permanente en marzo de 2000 y el Informe para el Consejo Ministerial sobre la capacidad jurídica de la OSCE sobre privilegios e Inmunidades de noviembre de 2000. Documentos que se pueden consultar en la siguiente dirección electrónica: <http://www.osce.org/pc/documents.html> [Consulta: 5 marzo 2011]

³⁷ Para Virally, este tipo de acuerdos son textos infra-convencionales en el sentido que no son resultado del Derecho internacional de los tratados. Michael, VIRALLY, “La distinction entre les textes internationaux de protée juridique et textes dépourvus de portée juridique”, *Annuaire de L’institut de droit International*, Vol. 60, 1983, p. 191.

autodeterminación a los pueblos en aquellos Estados multinacionales con estructuras federales o confederadas; b) En los Estados donde las minorías nacionales fueran mayoría en una región tendrían el derecho de gozar de cierto grado de autonomía y; c) A los grupos étnicos, lingüísticos o religiosos minoritarios se garantizaría el derecho a la identidad, lengua y religión en su propia región. Por otro lado, el grupo integrado por los representantes de Bulgaria, España, Francia, Grecia y Rumania³⁸, cuyo rechazo de la mencionada carta de derechos no impidió que se incluyeran en el Documento de Copenhague los párrafos 30 a 39. En dichos párrafos se aceptó por un parte la participación efectiva de los miembros de las minorías nacionales en los asuntos públicos relacionados con la protección y la promoción de la identidad étnica y cultural y por otra parte, el establecimiento de administraciones locales o autónomas adaptadas a las circunstancias de las minorías y del Estado:

“Los Estados participantes respetarán el derecho de las personas pertenecientes a minorías nacionales a la participación efectiva en los asuntos públicos, incluida la participación en los asuntos relativos a la protección y promoción de la identidad de tales minorías(...) toman nota de los esfuerzos emprendidos para proteger y crear condiciones para la promoción de la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de algunas minorías nacionales, mediante el establecimiento, como uno de los medios posibles de lograr dichos objetivos, de administraciones apropiadas locales o autónomas, que correspondan a las circunstancias específicas, históricas y territoriales de dichas minorías y sean conformes a las políticas del Estado de que se trate”.

La importancia de este tipo de compromisos políticos consiste en que pueden ser utilizados como fuente de interpretación de instrumentos legales y de referencia en la aplicación de legislación interna³⁹.

3.2.2.2.- Recomendaciones de Lund sobre el Derecho de Participación efectiva de las Minorías Nacionales de 1999

El ACMN ha impulsado la aprobación de diversas recomendaciones que constituyen una guía para el tratamiento de los derechos de las personas pertenecientes a minorías en Europa, en diferentes ámbitos como la educación, los derechos lingüísticos o la participación política⁴⁰. Este tipo de instrumentos no son vinculantes para los

³⁸ Emmanuel, REMACLE, “La CSCE et les droits des minorités national”, *Politique Étrangère*, Vol. 581, Núm. 1, 1993, p. 145.

³⁹ Servando, TORRE de la, *La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa –OSCE-. Misiones y dimensiones*, cit., p. 49.

⁴⁰ El Alto Comisionado de las Minorías Nacionales es un órgano creado mediante el Documento de Helsinki de 1992 para hacer frente a las situaciones de violencia étnica suscitadas en los Estados ex-

Estados participantes ni tampoco son justiciables. Las recomendaciones parten de testimonios de problemas que existen en las políticas de los Estados sobre la base de datos que proporcionan las mismas instituciones estatales. Esta información es recogida y analizada por grupos de expertos reconocidos en determinadas materias relativas a minorías, bajo la dirección del propio ACMN y en ocasiones con el apoyo de otras instituciones como la Fundación de Relaciones Interétnicas⁴¹. Los documentos de recomendaciones elaboradas hasta hoy bajo los auspicios del ACMN son los siguientes:

a) Las Recomendaciones de La Haya sobre Derechos Educativos de las Minorías Nacionales, de 1 de octubre de 1996.

b) Las Recomendaciones de Oslo sobre los Derechos Lingüísticos de las Minorías Nacionales, de 1 de febrero de 1998.

c) Las Recomendaciones de Lund sobre el Derecho de Participación efectiva de las Minorías Nacionales, de 1 septiembre de 1999.

d) Las Recomendaciones sobre la situación de la minoría Roma y Sinti en el área de la OSCE, de 10 de marzo de 2000.

e) La Participación de las Minorías Nacionales en los Procesos Electorales (*Warsaw Guidelines*), de 1 enero de 2001.

f) Los Criterios sobre el uso de las Lenguas Minoritarias en los Medios de Comunicación, de 10 de octubre de 2003.

comunistas y ha funcionado como un instrumento de diplomacia preventiva. Sobre el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, vid.: Ariel, BLOED y Rianne, LETSCHERT, "The OSCE High Commissioner on national Minorities", Kristian, HENRARD y Robert, DUNBAR (eds.), *Synergies in Minority Protection*, cit., pp. 88-118. Erik, FRIBER y Halida, NASIC, "The OSCE High Commissioner on National Minorities", VV.AA., *Institutions for the management of ethno-political conflicts in central and eastern Europe*. Consejo de Europa-ECMI, Estrasburgo, 2008, pp. 13-51. Hans-Joachim, HEINTZE, "Western Europe and the OSCE High Commissioner on National Minorities", *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 7, núm. 4, 2000, pp. 381-392. Konrad J., HUBER, "Preventing Ethnic Conflict in the New Europe: The CSCE High Commissioner on National Minorities", CUTHBERTSON y LEIBOWITZ, *Minorities: The New Europe's old issue*, Atlanta, 1993, pp. 285-309. Walter, KEMP (ed.), *Quiet diplomacy in action: the OSCE High Commissioner on National Minorities*, Kluwer Law International, La Haya-Boston-Londres, 2001. Nora, SAINZ GSELL, "El papel del Alto Comisionado sobre las Minorías Nacionales (ACMN) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en la prevención y gestión de conflictos", Carlos, DE CUETO NOGUERAS, (coord.), *Seguridad y diversidad en las sociedades contemporáneas*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, pp. 121-136. Rob, ZAAGMAN, "The CSCE High Commissioner on National Minorities: an analysis of the mandate and the institutional context", Ariel, BLOED (ed.), *The challenges of change. The Helsinki summit of the CSCE and its aftermath*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994, pp. 113-175. Rob, ZAAGMAN y Hannie, ZAAL, "The CSCE High Commissioner on National Minorities : prehistory and negotiations", Ariel, BLOED (ed.); *The challenges of change. The Helsinki summit of the CSCE and its aftermath*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994, pp. 95-111. Wolfgang, ZELLNER, "The High Commissioner on National Minorities: his work, effectiveness, and recommendations to strengthen the HCNM as an institution", Heinz, GÄRTNER, VV. AA. (eds.), *Europe's new security challenges*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999, pp. 265-297

⁴¹ Servando, TORRE de la, *La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa –OSCE-. Misiones y dimensiones*, cit., p. 64.

g) Las Recomendaciones sobre la misión de la policía en las sociedades multiétnicas, de 9 febrero 2006.

h) Las Recomendaciones de Bolzano/Bozen sobre Minorías Nacionales en Relaciones Internacionales, de 20 junio de 2008⁴².

Todos estos documentos contienen estándares internacionalmente aceptados por los Estados participantes de la OSCE relacionados con la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales. De igual manera, se encuentran incluidos en otros tratados y declaraciones de derechos humanos. Por ejemplo, las Recomendaciones de La Haya están basadas en los artículos 26 de la Declaración de Derechos Humanos de 1948, en el artículo 13 del PIDESC de 1966, en el artículo 5 de la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las Discriminación en la Esfera de la Enseñanza de 1960, en el artículo 4 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de 1992 y en el artículo 14 de CMPMN de 1995.

En el seno de la OSCE, el documento más importante, referido al tema de la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la gobernabilidad de los Estados lo constituyen las Recomendaciones de Lund de 1999, porque en este documento se detalló el contenido de la participación efectiva sobre la base de estándares internacionales y a partir de la práctica de los Estados.

Las Recomendaciones de Lund fueron el resultado del trabajo conjunto entre el ACMN y la OIDDH. Ambos organismos convocaron a una conferencia sobre gobernabilidad y participación a todos los Estados participantes de la OSCE y a ciertas organizaciones internacionales. Esta reunión se llevó a cabo en Locarno del 18 al 20 de octubre de 1998, y entre los acuerdos alcanzados se encuentra el de: “(...) *desarrollar actividades de seguimiento concretas, incluyendo la elaboración más detallada de los diversos conceptos y mecanismos de la buena gobernabilidad con la participación efectiva de las minorías, destinadas a integrar a la diversidad en el Estado*”. Para lograr su propósito el ACMN pidió a un grupo de expertos independientes que elaborara una serie de recomendaciones y sugiriera alternativas en conformidad con las normas

⁴² Todos estos textos se pueden consultar en la siguiente dirección electrónica:
<http://www.osce.org/hcnm/documents.html?lsi=true&limit=10&grp=45>. [Consulta: 5 marzo 2011]

internacionales relacionadas con la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales⁴³. Este grupo de expertos preparó el documento de Lund y propuso veinticuatro recomendaciones que se clasificaron de la siguiente manera:

- I. Principios generales (recomendaciones 1 – 5)
- II. Participación en el proceso de toma de decisiones (recomendaciones 6 – 13).
 - a. Disposiciones a nivel de gobierno central
 - b. Elecciones
 - c. Disposiciones a nivel regional o local
 - d. Órganos asesores y consultivos
- III. Autogobierno (recomendaciones 14-21)
 - a. Disposiciones de índole no territorial
 - b. Disposiciones territoriales
- IV. Garantías (recomendaciones 22-24)
 - a) Salvaguardas constitucionales y jurídicas.

En cuanto al autogobierno, el documento estableció lo siguiente:

“14. La participación eficaz de las minorías en la vida pública puede que requiera disposiciones de autonomía de índole territorial o no territorial, o una combinación de unas y otras. Los Estados deben consagrar suficientes recursos a ese tipo de disposiciones (...).

19. Todas las democracias tienen en vigor disposiciones de gobernabilidad en diferentes niveles territoriales. La experiencia de Europa y de otros lugares indica que conviene desplazar algunas funciones legislativas y ejecutivas del plano central al regional, más allá de la simple descentralización de la administración central gubernamental de la capital a oficinas regionales o locales. Basándose en el principio de la subsidiariedad, los Estados deben considerar favorablemente ese tipo de traspaso territorial de los poderes, incluidas funciones específicas de autonomía, particularmente cuando con ello se mejoren las oportunidades de las minorías para ejercer autoridad sobre las competencias que les afectan.

20. Las administraciones locales, regionales o autónomas apropiadas que correspondan a las circunstancias históricas y territoriales específicas de las minorías nacionales pueden asumir una serie de funciones a fin de responder con mayor efectividad a las preocupaciones de esas minorías (...).”

Las Recomendaciones de Lund, al igual que todas las recomendaciones elaboradas en el seno de la OSCE, tienen como objetivo hacer contribuciones a la

⁴³ John, PACKER, “The origin and nature of the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life”, *Helsinki Monitor*, Vol. 11, Núm. 4, 2000, p. 38.

orientación normativa de los Estados y proponer parámetros de conducta y de intervención en ciertas áreas o materias sobre las normas internacionales ya existentes⁴⁴. Así, por ejemplo, Croacia recurrió a las Recomendaciones de Lund en el artículo 1 de la Ley sobre Minorías Nacionales:

*“The Republic of Croatia with(...) the Lund Recommendation on the Effective Participation of National Minorities in Public Life, shall take an obligation to respect and protect the rights of national minorities and other fundamental rights and freedoms of a man and citizen, the rule of law and all other highest values of its constitutional and international legal system (...)”*⁴⁵.

En sí, las Recomendaciones de Lund no imponen ningún régimen político específico, sino que establecen directrices funcionales para que los Estados establezcan medidas que promuevan la participación de las personas pertenecientes a minorías nacionales. Estas medidas pueden adoptar diferentes formas, como por ejemplo la representación en las instituciones políticas, la formación de consejos consultivos o la inclusión de fórmulas de autogobierno territorial o no territorial⁴⁶. Las medidas propuestas en las Recomendaciones no son desconocidas por los políticos ni por la sociedad civil y fueron elaboradas para demostrar la existencia de una amplia gama de disposiciones que pueden ser aplicadas en ciertas situaciones⁴⁷. También se pretendió mostrar que existen diversas formas de encontrar un equilibrio entre los intereses de la población mayoritaria y los grupos minoritarios⁴⁸, es decir, diferentes vías para gestionar la diversidad étnica y cultural.

⁴⁴ Roberto, TONIATTI, “Los derechos del pluralismo en la Nueva Europa”, cit., p. 23. El Alto Comisionado Max van der Stoep señaló lo siguiente con respecto a las recomendaciones: “*not to create new norms and standards, but to interpret and elaborate the existing international rules regarding these subjects*”. Max, VAN DER STOEL, “La Haya, Oslo and Lund Recommendations regarding minority questions”, Morten, BERGSMO (ed.), *Human Rights and Criminal Justice for Downtrodden*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2003, p. 505.

⁴⁵ CROATIAN PARLIAMENT, *Constitutional Law on the Rights of National Minorities*, 23 diciembre 2002. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.osce.org/documents/mc/2002/12/1921_en.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]. Björn, ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, cit., p. 287, nota a pie de página 89.

⁴⁶ Cuando las recomendaciones de Lund fueron elaboradas los expertos intencionalmente se decantaron por los acuerdos no territoriales de autogobierno porque mediante éstos vieron un menor riesgo para el mantenimiento de la integridad territorial de los Estados. John, PACKER, “The origin and nature of the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life”, cit., p. 40.

⁴⁷ Krzysztof, DRZEWICKI, “The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life- Five Years After and More Years Ahead”, cit., p. 127.

⁴⁸ Max, VAN DER STOEL, “La Haya, Oslo and Lund Recommendations regarding minority questions”, cit., p. 511.

En efecto, todas las soluciones ofrecidas por las Recomendaciones de Lund son parte de la práctica de los Estados⁴⁹. Así se evidencia en los informes presentados por los Estados ante el Secretario General del Consejo de Europa en virtud del artículo 25 del CMPMN, y lo mismo se concluye de la información obtenida por el Comité de Expertos sobre temas relacionados con la protección de las Minorías Nacionales (DH-MIN) en 2005. Este organismo solicitó a los Estados, a través de un cuestionario, que proporcionaran información acerca de los mecanismos institucionalizados para generar la participación de las personas pertenecientes a minorías nacionales⁵⁰. Entre los mecanismos utilizados por los Estados se incluyeron la autonomía territorial y la autonomía no territorial. En los casos de autonomía territorial los Estados enumeraron los sistemas de descentralización política, como por ejemplo Finlandia con respecto a

⁴⁹ Marc, WELLER, “A critical evaluation of the first results on the monitoring of the Framework Convention on the issue of effective participation of persons belonging to national minorities (1998-2003)”, cit., p. 91. Jochen, FROWEIN y Roland, BANK, “The Protection of Minorities in Decision-Making Processes”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Núm. 61 (1), 2000, p. 2. pp. 2-28. Francesco, PALERMO y Jens, WOELK, “No Representation without Recognition: the Right to Political Participation of (National) Minorities”, *European Integration*, Vol. 25 (3), 2003, pp. 225-248.

⁵⁰ El Comité de Expertos sobre asuntos relacionados con la protección de las minorías nacionales (DH-MIN) es un comité intergubernamental de expertos sobre cuestiones de las minorías nacionales, establecido por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, que actúa bajo los auspicios del Comité Directivo para los Derechos Humanos (*Steering Committee for Human Rights-CDDH*). La función principal del DH-MIN es actuar como un foro para el intercambio de información, opiniones y experiencias sobre políticas y buenas prácticas sobre la protección de las minorías nacionales; así mismo reflexionar acerca de las cuestiones transversales pertinentes a los Estados miembros, basándose en los resultados del mecanismo de vigilancia del CMPMN y, en su caso, en otros órganos tales como el Alto Comisionado de la OSCE para las minorías nacionales. El DH-MIN en su labor organiza audiencias con representantes de las minorías nacionales y organizaciones no gubernamentales; asimismo, prepara proyectos sobre el tema de las minorías nacionales, en particular recomendaciones a la Asamblea parlamentaria o al Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, e identifica y evalúa los medios para seguir mejorando la cooperación europea en cuestiones relativas a la protección de las minorías nacionales. Los gobiernos de todos los Estados miembros del Consejo de Europa tienen derecho a nombrar a representantes ante el DH-MIN. En 2010 se acordó que los Estados que participan como observadores en el Consejo de Europa (Canadá, Japón, México, Santa Sede y Estados Unidos), la Comisión Europea de la Unión Europea, la OSCE, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ACNUR, algunas organizaciones no gubernamentales (Amnistía Internacional, Comisión Internacional de Juristas) entre otros, pueden enviar representantes a las reuniones de DH-MIN pero sin contar con derecho de voto. El cuestionario enviado a los Estados se puede consultar en el siguiente documento: COUNCIL OF EUROPE, *Questionnaire on the consultation arrangements concerning National Minorities*, DH-MIN (2005)009, 7 junio 2005. Este documento se puede consultar en la siguiente dirección electrónica:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/5_IntergovWork/PDF_DH-MIN_Questionnaire_Consultation_arrangements_en.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011].

Las respuestas proporcionadas por los Estados se pueden consultar en el siguiente documento: COUNCIL OF EUROPE, *Replies to the questionnaire on Consultation Arrangements Concerning National Minorities*, DH-MIN (2005)010, 21 octubre 2005. Documento disponible en la siguiente página electrónica: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/5_IntergovWork/PDF_DH-MIN_Replies_questionnaire_Consultation_arrangements_bil.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]

las Islas Aaland, España con sus diecisiete Comunidades Autónomas, Dinamarca con Groenlandia y las Islas Faroe, y el Reino Unido con Escocia y Gales.

Diez años desde la aprobación de las Recomendaciones de Lund, existe un consenso entre los autores en asegurar, por un lado, que éstas han sido una fuente de inspiración y desarrollo de la participación en los asuntos públicos de las minorías nacionales⁵¹ y, por otro lado, que los avances obtenidos en relación a la autonomía son más modestos⁵².

3.2.2.3.- Recomendaciones de Bolzano/Bozen sobre Minorías Nacionales en Relaciones Internacionales de 2008

La Recomendaciones de Bolzano/Bozen fueron aprobadas el 20 de junio de 2008 por el ACMN en respuesta a la problemática que encierra la existencia de las minorías con *kin-state*⁵³. Estas minorías presentan la particularidad de que el territorio en el que habitan, por razones históricas y políticas, quedó fuera de las fronteras del Estado en el que sus similares forman mayoría y en consecuencia, a pesar de ser nacionales del Estado donde residen, tienen una estrecha relación con el Estado donde habitan sus similares⁵⁴. El caso de las minorías húngaras existentes en varios Estados europeos fronterizos con Hungría es el ejemplo recurrente para explicar esta situación. Después de la desaparición del Imperio Austro-Húngaro, y del tratado de Trianon en 1920, Hungría se enfrentó a una considerable pérdida de territorio y, por lo tanto, también de una gran parte de su población originaria, quedando ésta diseminada en el territorio de Estados vecinos. A partir de 1920, alrededor de tres millones de húngaros pasaron a ser nacionales de Checoslovaquia, Rumania y Yugoslavia, y el territorio húngaro se redujo a un tercio del anterior a dicha fecha⁵⁵.

⁵¹ Krzysztof, DRZEWICKI, “Ten Years the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life-Reflections on Progress and Unfinished Business”, cit., pp. 513.

⁵² Francesco, PALERMO, “When the Lund Recommendations is ignored. Effective Participation on National Minority through Territorial Autonomy”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Núm. 16, 2009, p. 658.

⁵³ En algunas lecturas en lengua inglesa también se utilizan los conceptos *kin minority* o *mother-country*. La traducción literal al castellano de estos conceptos no es muy exacta en ocasiones se traduce como Estado-madre, Estado-patria o Estado de referencia.

⁵⁴ Eduardo, J., RUIZ VIEYTEZ, “Las Recomendaciones de Bolzano/Bozen sobre Minorías Nacionales en Relaciones Internacionales, cit., p. 5.

⁵⁵ Gwyneth, E., EDWARDS, “Hungarian National Minorities: Recent Developments and Perspective”, cit., p. 347. Eduardo, J., RUIZ VIEYTEZ, “Las Recomendaciones de Bolzano/Bozen sobre Minorías Nacionales en Relaciones Internacionales, cit., p. 5.

Con la reorganización política y geográfica de la región de Europa del Este, a principios de los años noventa, se estableció una nueva relación entre el Estado de Hungría y los Estados vecinos dado que el porcentaje de personas pertenecientes a las minorías húngaras asentadas en su territorio era significativo. Por ejemplo, en Croacia, de acuerdo con los censos de 1991, las minorías húngaras representaban una tercera parte de la población total ubicada en la parte sureste del territorio. En Eslovaquia, la población de origen húngaro ascendía en 1991 a 567.296. En Ucrania, los censos de 1989 arrojaron una cifra aproximada de 163.111 individuos que pertenecían a dicha minoría, instalados en unos trece kilómetros cuadrados en la región de Transcarpatia, y de los cuales cerca del ochenta y cuatro por ciento se concentraba en veinte kilómetros a lo largo de la frontera con Hungría⁵⁶. Estas cifras explican el interés del gobierno húngaro por proteger a las personas de origen húngaro, así como su deseo por legislar en materia de protección de minorías.

A principios de los años noventa, una declaración del Primer Ministro Joseph Antall en la que sostenía ser el Primer Ministro de los quince millones de húngaros, incluidos aquéllos ubicados fuera de las fronteras del Estado, suscitó preocupación en los Estados vecinos. Esta inquietud se agravó en el caso de Eslovenia a causa de la construcción de la hidroeléctrica *Gabcikovo* en la región de sureste esloveno, zona habitada por minorías húngaras, y a la que el gobierno húngaro se oponía. Además, al conflicto hay que añadir elementos como el apoyo financiero ofrecido por el gobierno húngaro a las minorías húngaras para el establecimiento y mantenimiento de partidos políticos y el soporte político que prestaba para impulsar gobiernos autónomos⁵⁷. Esta compleja situación provocó la intervención del ACMN, que desde 1993 a 1996 estableció un equipo internacional de expertos con la finalidad de estudiar y buscar una posible solución a estas tensiones. En 1999, después de una serie de negociaciones y con apoyo del ACMN, de la Comisión Europea y del Consejo de Europa, Eslovenia aprobó la Ley sobre el uso de las Lenguas de las Minorías Nacionales⁵⁸.

⁵⁶ Zsolt, G., PATAKI, "Overview of Proposals for Minority self-Government of Hungarian Minorities in Central Europe", cit., pp. 257, 261 y 263.

⁵⁷ Matthew, RHODES, "National Identity and national Rights in the Constitutions of the Czech Republic and Slovakia, *East European Quarterly*, Vol. XXIX, Núm.3, September 1995, p. 362.

⁵⁸ Walter, KEMP, *Quiet diplomacy in action: the OSCE High Commissioner on National Minorities*, cit., p. 167-168.

No obstante, el ambiente político entre Hungría y sus Estados vecinos se tornó aún más complejo tras la aprobación por el Parlamento húngaro de la Ley LXII, el 19 de junio de 2001, relacionada con las minorías húngaras residentes en los Estados vecinos. Esta legislación de carácter interno con proyección hacia el exterior para proteger a las minorías con *kin-state* no fue la única. Estados como Austria, Bulgaria, Eslovaquia, Grecia, Italia, Rumania y Rusia también recurrieron a medidas de este tipo para proteger las minorías similares dispersas en otros Estados⁵⁹. Una conclusión que se deriva de esta complicada situación es la necesidad de los Estados de adecuar dos bienes jurídicos. En primer lugar, el interés de una comunidad de mantener y de desarrollar sus lazos identitarios más allá de las fronteras nacionales y, en segundo lugar, el derecho de los Estados de salvaguardar su soberanía sobre su población y territorio, sin que las relaciones y acciones de las minorías con *kin state* con sus respectivos Estados de referencia quebranten la cohesión social del Estado de residencia⁶⁰. El objetivo de las Recomendaciones de Bolzano es lograr armonizar o equilibrar ambos bienes jurídicos.

Las Recomendaciones de Bolzano están integradas por diecinueve recomendaciones divididas en cuatro apartados. El primer apartado, que se refiere a los principios generales, incluye la protección de los derechos humanos de las personas que se encuentran bajo la jurisdicción del Estado (incisos 1 a 4). El segundo apartado (incisos 5 a 8) señala las obligaciones de los Estados ante las personas pertenecientes a minorías nacionales, entre ellas la prohibición de la discriminación y el establecimiento de medidas para la protección de la identidad cultural, lingüística y religiosa. El tercer bloque (recomendaciones 9 a 15) corresponde a los beneficios acordados por los Estados para las minorías ubicadas fuera de sus fronteras. Este tercer apartado es quizás la parte central del documento porque incorpora el intercambio en materia de educación y cultura entre minorías, siempre con el beneplácito de los Estados. En la cuarta y última parte, que abarca las recomendaciones 16 a 19, se establecen mecanismos bilaterales y multilaterales de colaboración entre los Estados. La recomendación 16 hace

⁵⁹ Eduardo, J., RUIZ VIEYTEZ, “Las Recomendaciones de Bolzano/Bozen sobre Minorías Nacionales en Relaciones Internacionales”, cit., p. 8. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State*, 19-20 octubre 2001. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)019-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)019-e.asp). [Consulta: 5 marzo 2011]

⁶⁰ Eduardo, J., RUIZ VIEYTEZ, “Las Recomendaciones de Bolzano/Bozen sobre Minorías Nacionales en Relaciones Internacionales”, cit., p. 6.

mención al papel que puede ejercer el autogobierno para contribuir a fortalecer la tolerancia y el diálogo en esta materia:

*“States should co-operate across international frontiers within the framework of friendly bilateral and multilateral relations and on a territorial rather than an ethnic basis. Transfrontier co-operation between local and regional authorities and minority self-governments can contribute to tolerance and prosperity, strengthen inter-State relations and encourage dialogue on minority issues”*⁶¹.

Esta recomendación sobre el autogobierno no deja de llamar la atención, dado que son varios los Estados que han otorgado el derecho de autonomía a las minorías con *kin state*, además de haber acordado con los Estados de referencia de esas minorías tratados bilaterales relacionados con la protección de estos grupos. Entre estos tratados sólo el Convenio sobre Minorías Nacionales firmado entre Hungría y Croacia hace referencia a la autonomía cultural en su artículo 9⁶².

Tanto el Documento de Copenhague de 1990 como las Recomendaciones de Lund de 1991 han tenido influencia en el desarrollo del tema de la participación efectiva de las personas pertenecientes a las minorías nacionales. Ambos documentos han sido fuente de inspiración para la elaboración de otros instrumentos y leyes tanto a nivel internacional como dentro de los ordenamientos internos de los Estados. Así mismo, éstos deben ser considerados como instrumentos que han ofrecido un ambiente propicio para la discusión de un tema tan complicado como la autonomía y su relación con la cuestión de las minorías nacionales.

Por último, es conveniente reiterar que estos mecanismos, además de proponer directrices para promover la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la toma de decisiones políticas, económicas y culturales, ofrecen un abanico de medidas para gestionar la diversidad cultural y étnica, entre las que se encuentran las diversas variantes de la autonomía. Esto no significa que defiendan la

⁶¹ HIGH COMMISSIONER ON NATIONAL MINORITIES, *The Bolzano/Bonzen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations*, 20 junio 2008. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:
http://www.osce.org/publications/hcnm/2008/10/33388_1189_en.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]

⁶² Kinga, GÁL, “Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection?”, cit., p. 12. sobre el tema de los tratados bilaterales, vid.: Fernand, VARENNES de, *Language, Minorities and Human Rights, International Studies in Human Rights*, cit., Arie, BLOED y Pieter, VAN DIJK, *Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties. The case of Central and Eastern Europe*, cit.,

implementación de la autonomía en todo momento y para todas las minorías nacionales sino que ofrecen argumentos para el refuerzo de las autonomías ya existentes y su implementación en ciertas circunstancias y para determinados grupos, especialmente cuando contribuye a la cohesión social y asegura el mantenimiento de las fronteras territoriales de los Estados.

3.2.3.-Consejo de Europa

El Consejo de Europa nació el 5 de mayo de 1949 con los siguientes objetivos: a) Defender los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho; b) Favorecer la toma de conciencia y el desarrollo de la identidad cultural de Europa; c) Buscar soluciones comunes a los problemas de discriminación hacia las minorías, xenofobia, intolerancia, bioética y clonación, el terrorismo, tráfico de seres humanos, delincuencia organizada y corrupción y; d) Lograr la estabilidad democrática en Europa a través de reformas políticas, legislativas y constitucionales⁶³.

De acuerdo con sus Estatutos, el Consejo de Europa está integrado como instituciones fundamentales por el Comité de Ministros, la Asamblea Parlamentaria y el Secretario General. El Comité de Ministros es el órgano de decisión del Consejo de Europa conformado por los cuarenta y siete Ministros de Asuntos Exteriores o embajadores de los Estados miembros. Según el artículo 13 de sus Estatutos, el Comité de Ministros es el órgano competente para actuar en nombre del Consejo de Europa. Por un lado, examina las medidas adecuadas para realizar los fines del Consejo y concluir convenios y acuerdos (artículo 15). Por otro lado, resuelve con carácter obligatorio cualquier cuestión relativa a la organización y al régimen interior (artículo 16). La

⁶³ Sobre el Consejo de Europa con relación a la protección de las minorías nacionales, vid.: Cástor, DIAZ BARRADO, "La protección de las minorías nacionales en Europa: la labor del Consejo de Europa", Fernando, MARÍÑO MENENDEZ, VV. AA, *La protección internacional de las minorías*, cit., pp. 311-436. Christos, GIAKOUMOPOULOS y Alvaro, GARCIA ORMAECHEA, "The Protection of Minorities in the Activities of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe", *European Yearbook on Minority Issues*, vol. 2, 2004, pp. 471-474. John, PACKER y Kristian, MYNTTI (eds), *The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*, cit., Geoff, GILBERT, "The Council of Europe and Minority Rights", cit., pp. 160-189. Geoff, GILBERT, "The Bourgeoning Minority Rights Jurisprudence of the European Court of Human Rights", *Human Rights Quarterly*, Núm. 24, 2002, pp. 736-780. J. A., GONZALEZ VEGA, "La Protección de las Minorías y el Consejo de Europa", Isabel, GARCIA RODRIGUEZ, (ed.), *Las minorías en una sociedad democrática y pluricultural*, cit., pp. 127-163. Kristian, HENRARD y Robert, DUNBAR (eds.), *Synergies in Minority Protection. European and International Law Perspectives*. Cambridge University press, Cambridge, 2008, pp. 119-154. K., SCHUMANN, "Le rôle du Conseil de l'Europe", Hugh, MIAL, *Minority Rights in Europe: the scope for a transnational regime*, Royal Institute of International Affairs, Londres, 1994, pp. 141-156. Patrick, THORNBERRY y María, A., MARTIN ESTEBANEZ, *Minority Rights in Europe: A Review of the Work and Standards of the Council of Europe*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2004

mención “con carácter obligatorio”, se refiere únicamente a las decisiones en el régimen interior del Consejo de Europa y a los reglamentos financieros administrativos, no aplicándose a las recomendaciones emanadas del Consejo dirigidas a los Estados miembros.

Para lograr la promoción de sus principios y valores (su “*sustrato ideológico*”⁶⁴) y la materialización de sus objetivos el Consejo de Europa recurre a tres mecanismos establecidos en los artículos 1.b⁶⁵ y 15⁶⁶ de sus Estatutos: a) Convenciones o acuerdos; b) Recomendaciones dirigidas a los Estados miembros y c) Adopción de una política en común en determinados temas. A partir de estos mecanismos se adoptan reglas comunes para los Estados y, por lo tanto, se establece una armonización legislativa entre los Estados miembros⁶⁷. Sin embargo, la naturaleza jurídica misma de estas acciones requiere de la actividad nacional que, según el caso y el sistema constitucional del Estado, puede ser la ratificación de una convención o la adopción de un texto legislativo interno, cuando nos referimos al ámbito normativo más estricto en la acción del Consejo⁶⁸.

⁶⁴ Sergio, SALINAS, ALCEGA, *El Consejo de Europa. Su protagonismo en la construcción de la <Gran Europa> y sus aportaciones al progreso del Derecho Internacional Público*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999, p. 9.

⁶⁵ “Esta finalidad se perseguirá a través de los órganos de Consejo, mediante el examen de los asuntos de interés común, la conclusión de acuerdos y la conclusión de una acción conjunta en los campos económicos, social, cultural, científico, jurídico y administrativo, así como la salvaguardia y la mayor efectividad de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

⁶⁶ “A) el Comité de Ministros examinará, por recomendación de la asamblea consultiva o por iniciativa propia, las medidas adecuadas para realizar la finalidad del Consejo de Europa, incluida la conclusión de convenios y de acuerdos y la adopción por los gobiernos de una política común respecto a determinados asuntos. Sus conclusiones serán comunicadas a los miembros por el secretario general.

B) las conclusiones del Comité de Ministros podrán, si hubiere lugar a ello revestir la forma de recomendaciones a los gobiernos. El Comité podrá invitar a estos a poner en su conocimiento las medidas que han tomado respecto a dichas recomendaciones”.

⁶⁷ Para Albanese la armonización es fruto de la voluntad política basada en los valores y en las reglas de la conducta común de un pueblo, esto es, la transformación de los valores éticos en reglas jurídicas. La armonización jurídica es un medio para crear “solidaridad de base”, sin la cual la unificación política de Europa no sería posible. Ferdinando, ALBANESE, “Le Processus Législatif au Conseil de l’Europe”, *Revue Trimestrielle du Droit Européen*, julio-septiembre, 1986, pp. 392 y 410. W., PLASA, “L’expérience d’intégration au sein du Conseil de l’Europe”, *Revue Générale de Droit International Public*, tomo 81, Núm. 3, 1977, p. 667-734.

⁶⁸ Por ejemplo, en el caso de Luxemburgo, la Carta Europea de la Autonomía Local prima sobre la ley interna por tratarse de un tratado internacional. La Cámara de Diputados y el Consejo de este Estado, durante el proceso de ratificación, aceptaron la Carta en su conjunto sin emitir ninguna reserva o declaración. Desde 1987, tras la ratificación de la Carta que dio paso a la promulgación de la Ley de Municipalidad (12 de diciembre de 1988), el Estado efectuó varias innovaciones en el tema local. Jean, SPAUTZ, “Introducción”, *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local*, Ajuntament de Barcelona, 1992, pp. 77-78. En el caso de la República Checa, el artículo 10 de su Constitución otorga primacía a las normas derivadas de los tratados internacionales firmados por el Estado en caso de que difieran con las del derecho nacional. COMITÉ D’EXPERTS DU CONSEIL DE L’EUROPE,

Los tratados multilaterales originados en el Consejo de Europa tienen características propias⁶⁹ y se clasifican, por razones prácticas más que jurídicas, de la siguiente manera: convenciones, cartas, convenciones-marco y acuerdos⁷⁰. Sus características se pueden resumir en tres: la primera es su proceso de elaboración, que por lo general se inicia a partir de una iniciativa de la Asamblea Parlamentaria que posteriormente es aprobada por el Comité de Ministros⁷¹; la segunda característica se refiere a que una vez son firmados y ratificados por los Estados, los Parlamentos nacionales no pueden modificar su texto, sino que únicamente tienen la capacidad para elaborar algunas reservas y observaciones en el momento de su ratificación⁷²; la tercera es que cada tratado crea sus propios mecanismos de control. Así por ejemplo, la CEAL, la CELRM y el CMPMN instauraron un sistema de informes periódicos presentados por los Estados y evaluados por expertos independientes⁷³. Estos tres convenios son

Application de la Charter en République Tchèque, ECRML (2009)7, 9 diciembre 2009, párrafo 35. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/CzechECRML1_fr.pdf.

[Consulta: 5 marzo 2011]

⁶⁹ En el marco del Consejo de Europa el término “tratado” no es utilizado, en vez de ello, se emplea el término “convención”. Florence, BENOÎT-ROHMER y Heinrich, KLEBES, *Le droit du Conseil de l’Europe. Vers un espace juridique européen*, Conseil de l’Europe, 2005, p. 111.

⁷⁰ La categorización de los tratados del Consejo de Europa se realiza de la siguiente manera. a) Las convenciones pueden ser firmadas sin reserva de ratificación, de aceptación o de aprobación; b) Las cartas permiten seleccionar a los Estados aquellas disposiciones que más se adapten a sus intereses y necesidades. El término “carta” no tiene ningún significado jurídico sino es utilizado a modo simbólico por la forma de establecer las disposiciones “a la carta”; c) Los convenio-marco contienen disposiciones programáticas, es decir, los Estados disponen de un margen de discrecionalidad para adaptar su legislación, según sus particularidades nacionales; d) Los acuerdos parciales y acuerdos amplios. Los acuerdos parciales no pueden ser considerados tratados internacionales en el entendimiento del Derecho internacional, debido a que determinados Estados miembros del Consejo de Europa deciden, con el consentimiento de los otros miembros, colaborar por interés común en ciertas áreas concretas dentro de las competencias de la organización. Un ejemplo de este tipo de acuerdos es la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión Venecia) o el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO). En tanto que los acuerdos amplios permiten a los Estados miembros del Consejo de Europa o parte de ellos asociarse con Estados no miembros para enfrentar problemas que salen del marco europeo. Otra forma de sistematizar los tratados es la clasificación material. Una primera clasificación se efectúa de acuerdo con el objetivo general de las convenciones. Por ejemplo, la armonización de los ordenamientos europeos. Una segunda clasificación son los convenios que tienen únicamente la finalidad de la cooperación como la Convención Europea sobre la Extradición aprobada en 1957. *Ídem.*, pp. 111-114.

⁷¹ Las iniciativas para la elaboración de un tratado puede venir de la Asamblea Parlamentaria mediante una recomendación al Consejo de Europa. También los gobiernos pueden proponer ante el Comité de Ministros. Así mismo, los organismos profesionales o las organizaciones que tengan estatus consultivo pueden enviar una propuesta a la Secretaria General. Ferdinando, ALBANESE, “Le Processus Législatif au Conseil de l’Europe”, cit., p. 393.

⁷² *Ídem.*, p. 397. Pese a que se aceptan las reservas, la Asamblea Parlamentaria en su Resolución 1301 de 2002 señaló que las reservas que vayan en contra del objetivo de la Convención pueden ser consideradas una violación a la Convención de Viena sobre los Tratados.

⁷³ En el pasado, las recomendaciones adoptadas por el Comité de Ministros se emitían en forma de resoluciones. Después de 1978, en virtud del artículo 15.b de los Estatutos del Consejo de Europa, comenzaron a denominarse recomendaciones. De acuerdo con dicho documento, artículos 15.b y 16, sólo se reconoce la obligatoriedad jurídica de las recomendaciones emitidas por el Comité de Ministros o por

vinculantes porque obligan jurídicamente a los Estados Parte a su cumplimiento. Sin embargo, en el caso de presentarse una violación a cualquiera de sus disposiciones, no existe un mecanismo jurisdiccional para obligar a su cumplimiento, quedando abierta la vía de la presión política ejercida por el Comité de Ministros.

Con respecto a las recomendaciones del Consejo de Europa, según los artículos 15.b y 16 de sus Estatutos, sólo se reconoce la obligatoriedad jurídica de las recomendaciones emitidas por el Comité de Ministros o por la Asamblea Parlamentaria en cuestiones vinculadas al funcionamiento interno de la organización. Es decir, las recomendaciones de los demás organismos de la organización no obligan jurídicamente a los destinatarios. Algunos autores denominan a esta forma de desarrollo de las políticas del Consejo de Europa *parliamentary diplomacy*, porque las decisiones se debaten entre los Estados Partes y al final se someten a votación⁷⁴. A pesar de ello, las recomendaciones del Comité de Ministros pueden diseñar directrices para la política y la legislación de los Estados miembros, constituir un medio para los gobiernos de los Estados miembros y proponer soluciones a problemas comunes en situaciones nuevas, o promover que los Estados adopten dentro de su sistema jurídico normas inspiradas en reglas comunes descritas en las recomendaciones⁷⁵.

Por otra parte, la adopción de una política en común sobre ciertas materias es una actividad que se fomenta a través de las reuniones de los Comités de Expertos, los coloquios o los simposios. Estos procedimientos, junto con la aprobación de convenios y la emisión de recomendaciones, son mecanismos que el Comité de Ministros hace suyos para lograr sus objetivos y que contribuyen a la integración de la región europea, así como al desarrollo del Derecho internacional.

la Asamblea Parlamentaria en cuestiones vinculadas al funcionamiento interno de la organización, por el contrario, las que salen fuera de esta área no tienen efecto jurídico.

⁷⁴ W., PLASA, “L’expérience d’intégration au sein du Conseil de l’Europe”, cit., p. 688. El valor político de las recomendaciones tomadas es en virtud de su aprobación por unanimidad de los votos emitidos, de acuerdo con los siguientes artículos: 15 b); (ii) las cuestiones a que se refiere el artículo 19; (iii) las cuestiones a que se refiere el artículo 21, a) y b); (iv) las cuestiones a que se refiere el artículo 33; (v) las recomendaciones relativas a las enmiendas de los artículos 1 d), 7, 15, 20 y 22; (vi) cualquier otro asunto que el comité, mediante resolución adoptada en las condiciones previstas en el siguiente apartado d), decidiese someter, por su importancia, a la regla de la unidad. Karel, VASAK, “Le Conseil de l’Europe”, *Juris Classeur de Droit International*, fascicule 155 B., 1964, pp. 9-10.

⁷⁵ Florence, BENOÎT-ROHMER y Heinrich, KLEBES, *Le droit du Conseil de l’Europe. Vers un espace juridique européen*, cit., p. 124.

3.2.3.1.- Asamblea Parlamentaria

La Asamblea Parlamentaria es un órgano de suma importancia para la labor del Consejo de Europa y, en especial, en la cuestión de las minorías nacionales. Este organismo representa a la población y no al gobierno de los cuarenta y siete Estados miembros, y se encuentra integrado por seiscientos treinta y seis miembros (318 titulares y 318 representantes) que son nombrados por los parlamentarios de los Estados⁷⁶.

La Asamblea Parlamentaria, según se establece en el artículo 22 de los Estatutos del Consejo de Europa, es un organismo deliberante. En su pleno se discuten temas de interés común y los resultados son transmitidos al Comité de Ministros en forma de recomendaciones. Sin embargo, la Asamblea ha ido más allá de la interpretación literal del artículo 22 al dirigir recomendaciones directamente a los gobiernos de los Estados miembros sin haberlas considerado ante el Comité de Ministros, lo que significa que funciona como una tribuna política a nivel europeo⁷⁷. De igual manera, la Asamblea Parlamentaria actúa como foro de discusión de otras organizaciones como la OCDE, la OSCE y algunas instituciones de las Naciones Unidas para la resolución de asuntos problemáticos⁷⁸.

La Asamblea Parlamentaria es un organismo que ha venido demandando insistentemente, a través de sus recomendaciones y resoluciones, la aprobación de obligaciones para los Estados ante las personas pertenecientes a minorías nacionales. Entre las obligaciones propone medidas para facilitar la participación efectiva de estos

⁷⁶ Los representantes de la Asamblea Parlamentaria son elegidos por el Parlamento del Estado miembro. Cada Estado dispone de un determinado número en función de su población, con un límite de dos y un máximo de 18. El nombre de la Asamblea Parlamentaria antes del 24 de septiembre de 1974 era Asamblea Consultiva.

⁷⁷ Sergio, SALINAS ALCEGA, *El Consejo de Europa. Su protagonismo en la construcción de la <Gran Europa> y sus aportaciones al progreso del Derecho Internacional Público*, cit., p. 55.

⁷⁸ Para mayor información sobre los diferentes órganos de la Organización consultar la página oficial: http://www.coe.int/T/ES/Com/About_COE/Presentation/AP.asp. [Consulta: 5 marzo 2011] Según el artículo 23 del Reglamento Interno de la Asamblea Parlamentaria existen diferentes tipos de decisiones que son las resoluciones, las recomendaciones y las propuestas. Las resoluciones se refieren a las decisiones sobre cuestiones de fondo cuya aplicación cae dentro del ámbito de su competencia, generalmente se recurre a ellas para regular aspectos internos de la Asamblea o para expresar su opinión sobre una cuestión de carácter político, mediante la cual se dirige de manera directa a los Estados miembros. Así mismo puede referirse a una cuestión de forma, transmisión, ejecución y procedimiento. Por su parte, las recomendaciones hacen alusión a las propuestas dirigidas al Comité de Ministros, como por ejemplo, los resultados de un debate cuya aplicación está fuera de su competencia. Una propuesta sobre algún tema de interés deberá de ser firmada por lo menos de diez representantes o suplentes que pertenezcan a cinco delegaciones nacionales. COUNCIL OF EUROPE, *Resolution 1202 (1999) Rules of Procedure of the Assembly*, 4 noviembre 1999. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://assembly.coe.int/RulesofProcedure/2006/APCERules_L.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]

grupos en la toma de decisiones de los Estados bajo los principios de la no discriminación, la cohesión democrática y el pluralismo político⁷⁹. Ya en el anterior capítulo habíamos mencionado a la Resolución 1201 de 1993, uno de los documentos más relevantes en este tema, en el que se hace referencia a la autonomía como un derecho:

*“(...) en las regiones en que son mayoría, las personas pertenecientes a una minoría nacional tienen el derecho de disponer de administraciones locales o autónomas apropiadas, o de un estatuto especial, correspondiente a la situación histórica y territorial y conforme a la legislación nacional del Estado”*⁸⁰.

A pesar de su escasa capacidad para imponer un sistema político determinado, la Asamblea Parlamentaria ha seguido insistiendo acerca de la importancia que puede jugar la autonomía en la problemática de las minorías nacionales y ha insistido en la necesidad de elaborar estándares comunes entre los Estados. En este sentido, aboga por la aprobación de mecanismos efectivos que supervisen la implantación de esos estándares⁸¹:

*“The Parliamentary Assembly considers that autonomous status must always provide the autonomous region concerned with a legislative body and an executive body democratically elected at local level. These bodies should have appropriate powers to pass laws and enforce them in the autonomous territory, while remaining subject to the law and prerogatives of central government, as defined in the draft European charter of regional self-government (...) 2. The Assembly believes that the adoption of a European convention on this subject would enable states facing internal conflicts to find constitutional or legislative solutions which would allow them to preserve the state’s sovereignty and territorial integrity, while respecting the rights of minorities”*⁸².

⁷⁹ PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Recommendation 1492(2001) Rights of national minorities*, 23 enero 2001, párrafo 3.

⁸⁰ PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Recommendation 1201 on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights*, cit.,

⁸¹ PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Doc. 9259, Common standards for protecting the rights of national minorities*, 8 octubre 2001. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc01/EDOC9259.htm>.

[Consulta: 5 marzo 2011]

PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Resolution 1713 (2010) Minority protection in Europe: best practices and deficiencies in implementation of common standards*, 12 marzo 2010. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1713.htm>.

[Consulta: 5 marzo 2011]

⁸² PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Recommendation 1609 (2003) Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe*, 24 junio, 2003. Documento que se puede consultar en la siguiente dirección electrónica:

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/EREC1609.htm>.

[Consulta: 5 marzo 2011]

Cabe reiterar que la Asamblea Parlamentaria, a través de su Recomendación 1201 de 1993, ha tenido gran influencia en la progresiva aceptación de la autonomía como un mecanismo capaz de adecuar las demandas de las personas pertenecientes a minorías nacionales en los sistemas políticos de los Estados europeos. Esta recomendación, como varias otras emitidas por este organismo, se enmarca en la producción normativa del *soft law*, lo que significa que ha tenido, por una parte, algunos efectos directos en el Derecho internacional público. Ejemplo de ello es su inclusión en varios tratados bilaterales de cooperación y buena vecindad elaborados en 1993, entre ellos los convenios entre Hungría y Eslovenia de 1995 y entre Hungría y Rumania de 1996. Por otra parte, el Derecho comparado se ha visto influenciado de manera indirecta. Como ejemplo, podemos mencionar el caso de la corte constitucional rumana que en su decisión de julio de 1999 recurrió a dicha recomendación para analizar la ratificación de la CELRM y la revisión de la Constitución⁸³.

3.2.3.2.- La Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL)

A principios de la década de los cincuenta del siglo XX se constituyó la Conferencia Europea de Poderes Locales. En 1961, ésta pasó a denominarse Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales (en adelante CPPLR), cuando el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó un Estatuto permanente⁸⁴. Unos

⁸³ Florence, BENOÎT-ROHMER y Heinrich, KLEBES, *Le droit du Conseil de l'Europe. Vers un espace juridique européen*, cit., p. 125.

⁸⁴ La Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales era un órgano subsidiario del Consejo de Europa y, por lo tanto no formaba parte de la estructura general, su competencia fue asistir tanto al Comité de Ministros como a la Asamblea Parlamentaria en cuestiones relacionadas con las Entidades locales y regionales. El antecedente de la Conferencia Europea de Poderes Locales fue la Comisión de Asuntos Municipales y Regionales, creada el 27 de septiembre de 1952, que junto con la Asamblea consultiva del Consejo de Europa convocaron a una conferencia anual de las asociaciones nacionales de entidades locales de los Estados miembros. Esta conferencia se reunió por primera vez en 1957 y adquirió un Estatuto Permanente en 1960, mediante la Resolución 20 (1960) del Comité de Ministros. De este modo se constituyó la Conferencia Europea de Poderes Locales. Luis, MEDINA ALCOZ, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, cit., p. 71, nota a pie de página 71. En 1994, el Congreso de Poderes Locales y Regionales sustituyó a la Conferencia Permanente, convirtiéndose en un cuerpo consultivo del Consejo de Europa, representando tanto a las autoridades locales como regionales. Este órgano se constituye por dos cámaras: la Cámara de Ayuntamientos y la Cámara de Regiones. Cada Cámara tiene el mismo número de miembros y el Congreso en su conjunto tiene un número igual de asientos de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. En total son 318 miembros, 159 por Cámara para representar durante dos años su mandato. Cada Estado tiene un número de representantes asignado en el CPLR elegidos por ellos mismos, según sus normas internas. Las funciones del CPLR son: a) Asegurar la participación de los poderes locales y regionales en la consolidación del ideal de la Europa unida, en general, y en las tareas del Consejo de Europa; b) Enviar propuestas al Comité de Ministros para promover la democracia regional y local; c) Promover la cooperación entre los poderes locales y regionales; d) Estrechar relaciones con las organizaciones internacionales, como parte de la política general de las relaciones internacionales del Consejo de Europa; e) Colaborar con las asociaciones democráticas de ámbito nacional y europeo de

años más tarde, en 1967, la CPPLR en la Resolución 64 propuso una declaración de principios sobre autonomía local e instó al Comité de Ministros del Consejo de Europa a adoptarla. Poco después, en 1970, esta iniciativa fue apoyada por la Asamblea Parlamentaria en su Recomendación 615, pero la evolución posterior del proyecto no fue satisfactoria⁸⁵.

En 1981, el pleno de la CPPLR aprobó la Resolución 126 (1981), en la que se afirma que la autonomía local es un elemento esencial de los gobiernos democráticos, y en la que se incluye un proyecto de Carta Europea de la Autonomía Local que toma en cuenta los trabajos anteriormente elaborados⁸⁶. En 1984, este proyecto fue aprobado en la Conferencia de Ministros Europeos realizada en la ciudad de Roma y, finalmente en 1985, la Carta Europea de Autonomía Local fue adoptada por el Comité de Ministros⁸⁷.

Podemos considerar que la CEAL nació de la necesidad del Consejo de Europa de estrechar la unión entre sus Estados miembros, sobre la base y la salvaguardia de instituciones, normas y principios comunes referidos a la autonomía local. Dicha unión permitiría la construcción de una Europa capaz de favorecer la participación democrática de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y, al mismo tiempo,

poderes locales y regionales; f) Responder a las consultas que el Comité de Ministros y la Asamblea del Consejo de Europa debe plantear el CPLR con respecto a las actividades que afecten a las responsabilidades e intereses esenciales de los poderes locales y regionales; g) Elaborar informes sobre la situación en cada país de la democracia local y regional y el respeto de los principios de la CEAL; h) Observar las elecciones locales y regionales y elaborar informes y recomendaciones sobre las mismas. Información disponible en siguiente dirección electrónica:

http://www.coe.int/t/congress/1-Presentation/histoire_en.asp. [Consulta: 5 marzo 2011]

⁸⁵ Jean-Claude, VAN CAUWENBERGHE, “Informe Sobre la puesta en práctica de la Carta Europea de Autonomía Local”, cit., p. 16. Sobre los antecedentes y elaboración de la CEAL, vid.: Jordi, BORJA, “Las organizaciones internacionales de ciudades y autoridades locales y el sistema de Naciones Unidas”, *Anuario del Gobierno Local*, Núm. 1, 1995, pp. 519-535. María-Angels, CLOTET MIRO, *La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa. La obra de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa*, Civitas, Madrid, 1991. Antonio, FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid, 1990. Yolanda, GAMARRA CHOPO, *Doce años de esfuerzos por la democracia en Europa: el mecanismo de control de la asamblea parlamentaria del Consejo de Europa, 1993-2004*, Comares, Granada, 2005.

⁸⁶ En esta resolución se hace referencia a la Carta Europea de las Libertades Municipales conocida como la Carta de Versalles, proclamada el 18 de octubre de 1953 en la ciudad de Versalles, siendo el antecedente de la CEAL. CONFERENCE DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX DE L'EUROPE, *Résolution 126 (1981) Sur les Principes de l'autonomie locale*, 27-29 octubre 1981. Documento disponible en siguiente dirección electrónica:

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=31924&SecMode=1&DocId=673506&Usage=2>. [Consulta: 5 marzo 2011]

⁸⁷ CONSEJO DE EUROPA, *Carta Europea de la Autonomía Local*, Ministerio de Administración Territorial, Madrid, 1985, p. 8.

persuadiría a los Estados miembros para incluir en sus sistemas políticos el valor de “la unidad en la diversidad”⁸⁸.

Dado que las entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático e igualmente son los entes de poder más cercanos al ciudadano y el nivel donde el derecho a la participación es ejercido directamente, en el Preámbulo de la CEAL se afirma que: “esto supone la existencia de entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios necesarios para el cumplimiento de su misión”. En este sentido se insiste en el convenio en que la autonomía local se fundamenta y fortalece sobre tres pilares esenciales: la democracia, la descentralización del poder y el principio de subsidiaridad⁸⁹.

En este orden de ideas, la CEAL tiene como objetivos principales defender y fortalecer la autonomía local en los Estados europeos mediante una serie de compromisos flexibles que permiten la adopción y adaptación de medidas legislativas acordes con la situación y la necesidad de cada Estado Parte. Es decir, cada Estado, al ratificar el tratado, puede establecer el contenido de la autonomía local dentro de su territorio.

⁸⁸ Jean-Claude, VAN CAUWENBERGHE, “Informe Sobre la puesta en práctica de la Carta Europea de Autonomía Local”, cit., p. 16.

⁸⁹ Sian, LEWIS-ANTHONY, “Autonomy and the Council of Europe- with Special reference to the Application of Article 3 on the First Protocol of the Europe Convention on Human Rights”, Markku, SUKSI, *Autonomy: Applications and Implications*, cit., p. 337. El principio de subsidiaridad es una regla política y social para la organización del Estado y la sociedad. Este principio está basado en la existencia de elementos entre el Estado y el individuo que permiten a este último preservar su identidad. Como un principio legal la subsidiaridad significa que siempre debe actuar el nivel inferior o más cercano al ciudadano cuando el objetivo perseguido vaya a ser alcanzado por éste satisfactoriamente, el peso de la ejecución administrativa de las competencias estatales y autonómicas debe pasar a la administración local. El principio de subsidiaridad intenta evitar la centralización del poder. Sin embargo, este principio no exige una devolución del poder desde el Estado a los Ayuntamientos o Diputaciones como norma universal, sino sólo de las competencias, funciones o asuntos que las Administraciones inferiores puedan solucionar mejor que las superiores. SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José, *Autonomía Local y descentralización. Su naturaleza jurídica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 35, nota a pie de página 21. Hans-Joachim, HEINTZE, “Implementation of Minority Rights through the Devolution of Power – The Concept of Autonomy Reconsidered”, cit., pp. 336-337. De hecho, en otras ocasiones el principio de subsidiaridad, puede y debe significar, no ya que el grado de autonomía local no aumente sino que disminuya en muchos casos, pues hay una serie de asuntos públicos cuya gestión óptima puede realizarse lejos de la instancia más cercana al ciudadano. Luis, MEDINA ALCOZ, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, cit., p. 66.

3.2.3.2.1.- Estructura de la CEAL

La CEAL se divide en tres secciones que incluyen dieciocho artículos. La primera sección está integrada por los artículos 2 al 11 y en ella se especifica la necesidad de una base constitucional y legal para la autonomía local. Este término se establece en el artículo 3, mientras que en el artículo 4 se enumeran los principios que rigen la naturaleza y el alcance de los poderes de las autoridades locales. Los artículos 5 y 6 se ocupan de proteger las fronteras de las autoridades locales, asegurando su autonomía en cuanto a sus estructuras administrativas. Por su parte, los artículos 8 y 9 tienen por objeto delimitar la supervisión administrativa de las actividades de las autoridades locales y asegurar que éstas cuenten con suficientes recursos financieros para realizar sus competencias. Las disposiciones 10 y 11 tratan, por un lado, del derecho de las autoridades locales para colaborar y formar asociaciones y, por otro, del derecho de recurrir a un recurso judicial para la protección de la autonomía local.

La segunda parte contiene diversas disposiciones relativas al ámbito de la aplicación de los compromisos contraídos por los Estados parte (artículos 12 a 14). Esta sección tiene por objeto asegurar un equilibrio entre la protección de los principios esenciales y la flexibilidad presentes en la Carta, es decir, permite que las partes elijan determinadas disposiciones de acuerdo con sus particularidades jurídicas e institucionales. Por último, la tercera y última sección del texto contiene disposiciones que se utilizan habitualmente en los tratados elaborados en el Consejo de Europa como son ratificaciones, entrada en vigor y cláusula territorial (artículos 15 a 18)⁹⁰.

La CEAL contempla un total de treinta compromisos de los que, según el artículo 12, cada Estado Parte deberá elegir un mínimo de veinte entre los apartados de la Primera Parte de la Carta (artículos 2 al 11), y siempre que al menos diez sean seleccionados entre los siguientes apartados:

- a) Artículo 2⁹¹, que promueve que la autonomía local sea una garantía constitucional. Según Lasagabaster, esta disposición puede ser interpretada

⁹⁰ COUNCIL OF EUROPE, *European Charter of Local Self-Government. Explanatory Report*. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?MA=7&CM=7&CL=ENG>

[Consulta: 5 marzo 2011]

⁹¹ “El principio de la autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, en la medida de lo posible en la Constitución”.

de diferentes maneras. Una de ellas es que la Carta intenta evitar los problemas derivados del diferente valor que en el ordenamiento jurídico interno se da a los tratados internacionales; otra es que debido a la importancia de la Constitución como fuente normativa de Derecho, la autonomía local tendrá fuerza según el valor y los instrumentos jurídicos de garantía que disponga el ordenamiento⁹².

- b) Artículo 3, apartados 1 y 2⁹³, en el que se define la noción de autonomía local. En el contexto de los derechos humanos, este concepto se podría considerar como un derecho natural en cuanto derecho de los pueblos a disponer de sí mismos, gobernarse y administrarse⁹⁴. No obstante, el hecho de reconocer un derecho a una entidad local plantea ciertos problemas. En efecto, un derecho conlleva la posibilidad de su exigibilidad, exige su concreción con un contenido preciso, y obliga al establecimiento de mecanismos de defensa para su garantía. El derecho encontrará en este caso su principal garantía en el valor que en el ordenamiento interno se asigne a la CEAL⁹⁵.

⁹² Iñaki, LASAGABASTER, HERRARTE, *La Carta Europea de la Autonomía Local*, cit., p. 43.

⁹³ “3.1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

3.2 Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos, esta disposición no excluye el recurso de las asambleas ciudadanas, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos allí donde esté permitido por la ley”.

⁹⁴ Jean-Claude, VAN CAUWENBERGHE, “Informe Sobre la puesta en práctica de la Carta Europea de Autonomía Local”, cit., p.15.

⁹⁵ Iñaki, LASAGABASTER, HERRARTE, *La Carta Europea de la Autonomía Local*, cit., p. 40. En algunos Estados la autonomía local se garantiza en la Constitución, en otros en los ordenamientos regionales. Por ejemplo, en Alemania las Constituciones de algunos *Länder* reconocen derechos de audiencia a las federaciones de entes locales ante el *Landtag* o Parlamento territorial. Valga la mención de *Baden-Württemberg* en el artículo 71.1 o Baviera en el artículo 83.7. Por su parte, la Constitución italiana, artículo 123.4, obliga a las Regiones a crear en sus normas de cabecera un órgano que centraliza las relaciones de las Regiones con las entidades locales. Contraria situación se presenta en el Reino Unido, donde los entes locales británicos carecen de garantías constitucionales, dada la singularidad político-constitucional de este Estado. No obstante, la *Government of Wales Act* (de 2006) obliga a la Asamblea Nacional de Gales a apoyar el Gobierno Local en Gales, y a consultar a los entes locales sobre las iniciativas legislativas que les afectan. Luis, MEDINA ALCOZ, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, cit., p. 81. Véase también la parte acerca de “La interpretación jurisprudencial. El control de constitucionalidad de la legislación escocesa” en M^a. Begoña, LÓPEZ PORTAS, *Galicia y Escocia*, cit., pp. 277-315.

- c) Artículo 4, apartados 1, 2 y 4⁹⁶. Si bien la CEAL con respecto a las competencias no propone un listado de ellas, sí exige que éstas estén contempladas en la Constitución o por Ley. Adicionalmente, abre la posibilidad para que las competencias estén vinculadas negativamente a la ley, posibilitando a los entes locales realizar todo lo que la ley no prohíba⁹⁷. De igual manera, de este artículo se interpreta que para la CEAL los entes locales deberán de gozar de la capacidad de ordenar y gestionar ciertas materias, y así se confirma en la Recomendación R(98)12 del Comité de Ministros, que sostiene que las competencias a las Administraciones locales deberían ser transferidas más que delegadas⁹⁸.
- d) Artículo 5⁹⁹. Este artículo, junto con el 16 que alude a la cláusula territorial del convenio, puede adquirir relevancia en el caso de que un municipio o ente local esté integrado por minorías nacionales, dado que impone la consulta a éstas cuando sucedan cambios en los límites territoriales de la autonomía local. Estos artículos se pueden vincular con las disposiciones establecidas en otros, como por ejemplo, el artículo 16 del CMPMN¹⁰⁰, que intenta evitar modificaciones en los límites territoriales donde habitan personas pertenecientes a minorías nacionales.
- e) Artículo 7, apartado 1¹⁰¹, que se refiere a la salvaguarda del libre ejercicio del mandato de los candidatos electos.

⁹⁶ “4.1 Las competencias básicas de las Corporaciones locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley. Sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las Corporaciones locales de competencias para fines específicos de conformidad con la Ley.

4.2 Las Corporaciones locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia atribuida a otra autoridad.

4.4 Las competencias encomendadas a las Corporaciones locales deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser cuestionadas ni limitadas por otra autoridad central o regional más que dentro del ámbito de la Ley”.

⁹⁷ Antonio José, SÁNCHEZ SÁEZ, *Autonomía Local y descentralización. Su naturaleza jurídica*, cit., pp. 32 y 33.

⁹⁸ COMITÉ DE MINISTROS, R (98) 12 Recomendación sobre el Control de la acción de las Administraciones locales, 18 septiembre 1998.

⁹⁹ “5. Para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las Corporaciones locales afectadas deberán ser consultadas previamente llegado el caso por vía de referéndum allí donde la legislación lo permita”.

¹⁰⁰ “Artículo 16: Las Partes se abstendrán de tomar medidas que, al modificar las proporciones de la población en zonas geográficas habitadas por personas pertenecientes a minorías nacionales, tengan como finalidad restringir los derechos y libertades dimanantes de los principios consagrados en el presente Convenio marco”.

¹⁰¹ “7.1 El Estatuto de los candidatos locales votados deben asegurar el libre ejercicio de su mandato”.

- f) Artículo 8, apartado 2¹⁰², que otorga el derecho del control administrativo de los actos de las autoridades locales.
- g) Artículo 9, apartados 1, 2 y 3, que recoge el derecho a la autonomía financiera de las corporaciones locales como parte necesaria de la auténtica autonomía local¹⁰³. La CEAL prevé un procedimiento de distribución económica equitativa entre las entidades locales, por lo que contempla el derecho a obtener recursos tanto externos (ingresos provenientes del Estado) como internos (impuestos e ingresos propios)¹⁰⁴.
- h) Artículo 10 apartado 1¹⁰⁵, que se refiere al derecho de asociación que detentan las corporaciones locales con otras entidades. Este precepto no señala nada acerca de la cooperación en el ámbito internacional, pero tampoco lo prohíbe. En este sentido, cabe destacar que varios entes locales de los Estados parte sostienen relaciones de cooperación con otros de un segundo Estado. Este derecho podría ser reforzado con las disposiciones de otros documentos o instrumentos europeos, como las Recomendaciones de Bolzano del ACMN que en su disposición 16 mencionan la cooperación transfronteriza entre autoridades locales o regionales, o el artículo 18.2 del CMPMN que demanda a los Estados Parte que tomen medidas para fomentar la cooperación transfronteriza.
- i) Artículo 11¹⁰⁶, que dispone la existencia de recursos jurisdiccionales para asegurar el ejercicio de las competencias de los entes locales. Se trata de un elemento esencial para que la autonomía local sea efectiva. Sin embargo,

¹⁰² “8.2. *Todo control administrativo de los actos de las Corporaciones locales no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto de la legalidad y de los principios constitucionales. El control administrativo puede, sin embargo, comprender un control de oportunidad ejercido por las autoridades de nivel superior en el que concierne a las tareas cuya ejecución ha sido delegada a las Corporaciones locales*”.

¹⁰³ Jean-Claude, VAN CAUWENBERGHE, “Informe Sobre la puesta en práctica de la Carta Europea de Autonomía Local”, cit., p. 23.

¹⁰⁴ “9.1 *Las Corporaciones locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales puedan disponer libremente en el ejercicio de sus competencias*

9.2 *Los recursos financieros de las Corporaciones locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley*”

9.3 *Una parte, al menos, de los recursos financieros de las Corporaciones locales debe de venir de ingresos e impuestos, dentro de los límites de la Ley*”.

¹⁰⁵ “10. 1 *Las Corporaciones locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, a asociarse con otras Corporaciones locales para la realización de tareas de interés común*”.

¹⁰⁶ “*Las Corporaciones locales deben disponer de una vía de recursos jurisdiccionales a fin de asegurar el ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local, consagrados en la Constitución en la legislación interna*”.

esta disposición depende de lo que establezca el ordenamiento interno de cada Estado Parte, de tal modo que en algunos Estados el acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional u otros órganos de funciones similares no es directo, sino que corresponde a un juez o al tribunal plantear la defensa de la autonomía local¹⁰⁷.

En el momento de ratificar la CEAL los Estados están obligados a notificar al Secretario General del Consejo de Europa los apartados elegidos para su aplicación en su interior. Así, la autonomía local establecida en cada Estado no tendrá el mismo grado, pero se procura que todos los Estados Parte protejan unos estándares mínimos. La CEAL contiene igualmente la cláusula territorial (incorporada en el artículo 16) que obliga a los Estados a mencionar el o los territorios a los que se aplicará el convenio.

3.2.3.2.2.- Sistema de control de la CEAL

El sistema de control establecido en la CEAL es bastante ambiguo. Únicamente indica que los Estados parte, en virtud del artículo 14, tienen la obligación de transmitir al Secretario General del Consejo de Europa información concerniente a las disposiciones y a las medidas legislativas tomadas con respecto a la aplicación del convenio. A causa de esta ambigüedad, el Consejo de Europa inició un proceso para la consolidación del procedimiento de control de la CEAL, por medio de la entonces CPPLR, en la actualidad Congreso de Poderes Locales y Regionales (en adelante CPLR).

En 2000 el Comité de Ministros aprobó la Resolución (2000)1 y su anexo, que se refieren a la Carta del CPLR estableciendo el reglamento interno de este organismo. En este documento, el Comité de Ministros encomienda al CPLR la preparación de un informe “Estado por Estado” de manera regular sobre la situación de la autonomía local y regional. Así mismo, nombra a este órgano como encargado de velar por el cumplimiento de la CEAL¹⁰⁸. Para la elaboración de los informes estatales se estableció

¹⁰⁷ Luciano, PAREJO, “La Carta Europea de Autonomía Local en el ordenamiento Español, CONSEJO DE EUROPA, *La Autonomía Local en Europa. Aplicación de la Carta*, cit., pp. 113-114.

¹⁰⁸ COUNCIL OF EUROPE, *Statutory Resolution (2000) 1: Relating to the Congress of Local and regional Authorities of Europe*, 15 marzo 2000. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

una comisión institucional que sería propuesta por el Estado destinatario del informe y conformada por expertos independientes del Estado interesado y por algún miembro del “Grupo de expertos independientes de la CEAL”¹⁰⁹.

La preparación de los informes requiere como mínimo dos visitas sobre el terreno para contactar con los actores relacionados con el cumplimiento de la CEAL (gobiernos, parlamentos nacionales o regionales, partidos políticos, asociaciones nacionales o regionales de las entidades locales, y administraciones locales). Una vez finalizadas las visitas, los expertos elaboran un informe y la Secretaría del CPLR prepara un anteproyecto de recomendaciones y de resoluciones sobre la base de esa información. Este anteproyecto será presentado ante la Comisión de Asuntos Locales y Regionales del CPLR para su aceptación formal y posteriormente el informe es remitido al Comité de Ministros y, en el caso de ser necesario, enviado a la Asamblea Parlamentaria y a las autoridades del Estado¹¹⁰. Por último, tanto el Comité de Ministros como el CPLR emiten recomendaciones con respecto a la autonomía local al Estado en cuestión. No obstante, estas recomendaciones no originan consecuencias jurídicas en el caso de no ser cumplidas por el Estado.

En noviembre de 2007, el Comité de Expertos Independientes propuso un proyecto de Protocolo Adicional de la CEAL¹¹¹ que, en abril de 2009, fue completado por el Comité Europeo sobre la Democracia Local y Regional (CDLR). El 9 de

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=344581&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>. [Consulta: 5 marzo 2011]. La Carta de funcionamiento del CPLR fue revisada en 2005 mediante la Recomendación 162(2005) del Consejo de Europa.

¹⁰⁹ Francesco, MERLONI, “Informe del Consejo de Europa sobre la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en España”, *Anuario del Gobierno Local*, 2002, p. 359. Marc., MARSAL i FERRET, “Recomendación del Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa sobre la democracia local y regional en España”, *Anuario del Gobierno Local*, 2003, pp. 357-368. CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES, *Resolution 31 (1996) on guiding principles for the action of the Congress when preparing reports on local and regional democracy in member States and applicant States*, 4 julio 1996. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=831603&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>. [Consulta: 5 marzo 2011]. El grupo de expertos independientes son designados por el Secretario y recibe el mandato directo del Congreso, se reúne dos veces al año, entre sus funciones está la interpretación de la CEAL y proponer su reforma.

¹¹⁰ Francesco, MERLONI, “Informe del Consejo de Europa sobre la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en España”, cit., pp. 259-260.

¹¹¹ CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES, *Período de Sesiones 14ª*, 20 y 21 de noviembre de 2007. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC228\(2007\)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC228(2007)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679). [Consulta: 5 marzo 2011]

septiembre de 2009 fue aprobado y abierto a firma en la Conferencia de Ministros del Consejo de Europa de noviembre de 2009 en Utrecht. El Protocolo Adicional de la CEAL tiene como objetivo reforzar la autonomía local y que cada individuo participe en los asuntos de la autoridad local. Sin embargo, hasta el mes de diciembre de 2010, únicamente once de los 47 Estados miembros del Consejo de Europa han firmado dicho protocolo y sólo Noruega lo ha ratificado¹¹².

3.2.3.2.3.- La CEAL y la problemática de las Minorías Nacionales.

El CPLR no ha sido indiferente al contexto europeo en cuanto a la problemática de las minorías nacionales. A partir de la década de los años noventa, en el seno del CPLR tuvieron lugar debates relacionados con la cuestión de la autonomía local y el fenómeno de las minorías nacionales. Se intentó impulsar la participación en las autonomías locales de las personas pertenecientes a las minorías nacionales sobre la base de los principios de subsidiaridad y de democracia¹¹³. En este sentido, el CPLR expresó en la Resolución 232 (1992) que se podría redistribuir el poder entre el gobierno central, las regiones y las autoridades locales con el objetivo de proteger la identidad y asegurar la participación de las personas pertenecientes a minorías nacionales¹¹⁴.

En 1997, tras la Conferencia sobre Federalismo, Regionalismo y Minorías Nacionales, organizada por CPLR y la Región Autónoma de Friuli-Venecia-Giulia, se adoptó la Resolución 52(1997), en la que se declara lo siguiente:

“a. under what circumstances an appropriate form of self-government should be granted to minorities (...); b. the powers which the autonomous authorities for minorities should in principle be granted and the right of such authorities to co-operate and form consortia in accordance with Article 10 of the European Charter of Local Self-Government(...);d. the

¹¹² Bélgica, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Islandia, Lituania, Montenegro, Países Bajos, Noruega, Eslovenia y Gran Bretaña. Información disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=207&CM=8&DF=18/02/2010&CL=FRE>. [Consulta: 5 marzo 2011]

¹¹³ La subsidiaridad puede ser usada como un principio democrático no necesariamente vinculado a la eficiencia ni usado para diseñar mecanismos políticos para articular realidades multinacionales cuando éstas se consideran diferentes al *demos*. Ferran, REQUEJO, “Political liberalism in multinational states: the legitimacy of plural and asymmetrical federalism”, Alain-G., GAGNON y James TULLY, *Multinational Democracies*, cit., pp. 115-116.

¹¹⁴ “(...) affecting a large-scale redistribution of powers between central government, regions and local authorities and, in particular, by recognising and protecting the identity and right of minorities to play a part in public administration, under the subsidiary principle while respecting the administration structures of each State”. CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES, *On autonomy, minorities, nationalism and European union*, Resolution 232 (1992), 18 marzo 1992, párrafo II. 4.

competencies which should be given to the regional authorities on the subject of minorities, including the possibility of nominating the mediators at local and regional level to defend the rights of minorities(...); f. the need to consult persons belonging to the minorities, if appropriate through their representative organisations, concerning the granting, extension or any other modification of minority self-government at local or regional level in order to reach a consensus among all the parties involved...g. the forms local self-government should take, the institutions it should have and the way those institutions should function when, for geographical, economic, social or historical reasons, the territorial authority is made up of populations with different ethnic origins, religions, languages and cultures...i. the need to provide for appropriate instruments to protect the cultural and linguistic identity of minorities”¹¹⁵.

Las opiniones del CPLR, en virtud del seguimiento del cumplimiento de la CEAL, han caminado en este mismo sentido. En relación con aquellos Estados que han carecido históricamente de autonomía local y han negado, al mismo tiempo, derechos a las minorías nacionales, el CPLR ha formulado recomendaciones. Por ejemplo, en el caso de Chipre, se exige en la Recomendación 178 (2005) que atribuya competencias propias a las entidades locales en materia de planeamiento, que suprima la aprobación por parte del Consejo de Ministros de los presupuestos locales o que reduzca el número de aportaciones condicionadas a las entidades locales. En el caso de Turquía, el CPLR no sólo ha opinado sobre la situación de la autonomía local, sino que ha ido más allá, al referirse a la problemática de las minorías lingüísticas en sendas recomendaciones. La Recomendación 176 (2005) ¹¹⁶ señala que el Estado está obligado a transferir de manera gradual más poderes a los municipios, conforme a las obligaciones adquiridas en el marco de la CEAL. Por su parte, la Recomendación 229 (2007) señala que “las autoridades turcas realizan una interpretación restrictiva del concepto de ‘identidad turca’ que limita los derechos y las libertades de los turcos que emplean lenguas diferentes del turco” y añade que se permita a los entes locales usar lenguas distintas del turco en la provisión de servicios, cuando corresponda; además de firmar y ratificar tanto el CMPMN como la CELRM. Un ejemplo más es la Recomendación 236(2008), que insta al gobierno de Serbia a la consolidación de la democracia local y regional en

¹¹⁵ CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES, *Resolution 52 (1997) on "Federalism, regionalism, local autonomy and minorities*, 3 junio 1997, párrafos 6, 7, 11, ss. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/congress/WCD/Filing_minorities_en.asp#. [Consulta: 5 marzo 2011]

¹¹⁶ CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES, *Recommendation 176 (2005): on local and regional democracy in Turkey*, 8 noviembre 2005. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC\(2005\)176&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC(2005)176&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679). [Consulta: 5 marzo 2011]

Kosovo con respeto a las normas internacionales electorales y a las establecidas en la CEAL¹¹⁷.

En los últimos cinco años, el CPLR ha insistido en que las autoridades locales de los Estados tienen una responsabilidad especial en el desarrollo, la promoción y la protección de las identidades culturales de sus regiones. Señala que para lograr tal fin¹¹⁸ es un elemento clave la salvaguarda de las lenguas regionales y minoritarias, para lo cual exige el empleo de estas lenguas en la educación, en los medios de comunicación y en general en la vida política, social y económica, así como la garantía del financiamiento adecuado para su realización¹¹⁹.

En resumen, considerando que la mayoría de los Estados europeos se rigen por un cierto grado de descentralización administrativa y política, basado en criterios territoriales, que estas regiones o localidades autónomas en ocasiones están habitadas por personas pertenecientes a una minoría y que dichas entidades tienen, habitualmente, en su potestad las áreas de la educación y cultura, se puede deducir, en primer lugar, el reconocimiento *de facto* por el Estado de esa minoría que habita la localidad o región, y¹²⁰, en segundo lugar, a partir del vínculo entre la protección de la lengua y de la autonomía local, la elevación del grado de protección de estos grupos y el fortalecimiento de la autonomía sobre la base de la democracia y el principio de subsidiaridad.

¹¹⁷ CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES, *Recommendation 236 (2008) Kosovo Municipal and Assembly elections*, 13-14 marzo 2008. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC\(2008\)236&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC(2008)236&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679).

[Consulta: 5 marzo 2011]

¹¹⁸ CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES, *Resolution 268 (2008) The need for regional cultural identity*, 29 mayo 2008. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/congress/WCD/Filing_minorities_en.asp#. [Consulta: 5 marzo 2011]

¹¹⁹ CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES, *Resolution 301 (2010), Minority languages – an asset for regional development*, 19 de marzo 2010. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/congress/WCD/Filing_minorities_en.asp#.

[Consulta: 5 marzo 2011]

¹²⁰ Björn, ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, cit., p. 161.

3.2.3.3.- La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (CELRM)

En junio de 1992, la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias fue aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, abriéndose a la firma en noviembre del mismo año¹²¹. Los antecedentes de la CELRM se encuentran en el informe sobre el estudio de lenguas minoritarias de 1981, elaborado por Alexandre Cirici bajo el título “*Problemas educativos y culturales de los idiomas y dialectos minoritarios en Europa*”¹²². De igual manera, en los acuerdos de mayo de 1984 originados en la ponencia pública *Sobre una Carta de las lenguas regionales o minoritarias en Europa*. Los acuerdos contemplaban la preparación de un proyecto sobre las lenguas regionales bajo la dirección de la Conferencia Permanente de Autoridades Locales¹²³.

En 1988, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, mediante la Opinión 142, aprobó la iniciativa de la CELRM¹²⁴. En 1989 el Comité de Ministros, por recomendación de la Conferencia Permanente, creó un comité *ad hoc* de expertos para la elaboración del documento. Finalmente, el 25 de junio de 1992, el Comité de Ministros aprobó la CELRM, que entró en vigor el 1 de marzo de 1998 tras la ratificación de los primeros cinco Estados¹²⁵. La CELRM es una convención

¹²¹ A la fecha veinticuatro países ha ratificado la CELRM, con dos reservas de Croacia y Serbia. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=148&CM=8&DF=&CL=ENG>.

[Consulta: 5 marzo 2011]. Sobre la CELRM, vid.: VV.AA., *International Conference on the European Charter for Regional or Minority Languages*, Council of Europe, Estrasburgo, 1998. VV.AA., *Implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages*, Council of Europe, Estrasburgo, 1999. VV.AA., *From Theory to Practice: The European Charter for Regional or Minority Languages*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2002. Robert, DUNBAR y Tom, MORIN, *The European Charter for Regional or Minority Languages and the media*, Council of Europe, Estrasburgo, 2008. Máiréad, NIC CRAITH, “Facilitating or Generating Linguistic Diversity: The European Charter for Regional or Minority Languages”, Gabrielle, HOGAN-BRUN y Stefan, WOLFF (eds.), *Minority Languages in Europe. Frameworks, Status, Prospects*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2003. Eduardo J., RUIZ VIEYTEZ, “Constitutions, Languages, Definitions and the European Charter for Regional or Minority Languages”, *Llengua i Dret*, Núm. 51, 2009, pp. 227-253.

¹²² PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Educational and cultural problems of minority and dialects in Europe*, Doc. 4745, 12 junio 1981. El documento se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: http://assembly.coe.int/ASP/Doc/DocListingDetails_E.asp?DocID=5117. [Consulta: 5 marzo 2011]

¹²³ En la actualidad es el Congreso de Autoridades Locales y Regionales.

¹²⁴ PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Opinion 142 (1988) on Resolution 192 (1988) on regional or minority languages in Europe, adopted by the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe*, 4 octubre 1988, párrafo 5.

¹²⁵ Los Estados que ratificaron la CELRM fueron Noruega, Finlandia, Hungría, Países Bajos y Croacia. Eduardo, J., RUIZ VIEYTEZ, *Las lenguas minoritarias de las Federación Rusa. Perspectivas para una ratificación de la Carta Europea de Lenguas regionales y minoritarias*, Documentos de Trabajo

multilateral autónoma que se sitúa fuera del marco de control jurisdiccional del TEDH¹²⁶.

La CELRM es un instrumento para la promoción, la conservación y el desarrollo de las lenguas minoritarias o regionales que constituyen el patrimonio cultural común de Europa, atendiendo a los principios de no discriminación por razón de la lengua, el derecho a la diferencia, a la democracia, a la justicia y libertad, y a la responsabilidad de los Estados¹²⁷. Sin embargo, este convenio no reconoce propiamente derechos lingüísticos, pese a que en el Preámbulo se indica que: “(...) *el derecho de practicar una lengua regional o minoritaria como un derecho imprescindible conforme a los principios contenidos en el Pacto internacional de los derechos civiles y político* (...)”¹²⁸. Tampoco es en rigor un instrumento que proteja los derechos humanos de las personas pertenecientes a minorías nacionales. Concretamente, la CELRM es un tratado de orden cultural, debido a que su objetivo fundamental es asegurar la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo¹²⁹. No obstante, de manera indirecta, ciertas minorías nacionales se benefician de la protección ofrecida por la CELRM, especialmente cuando éstas se encuentran ubicadas en las áreas de aplicación de la Carta o hablan una lengua que se encuentra protegida por la misma¹³⁰.

Núm. 6, Ciemen-mercador, Barcelona, 2002. Eduardo, J., RUIZ VIEYTEZ, “La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, ¿un instrumento más para la protección de las minorías lingüísticas?: contenido, límites y oportunidades” en *Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, Una perspectiva sobre su aplicación*, EKE Foundation, Pamplona, 2003, p. 24.

¹²⁶ Peter, KOVACS, “La protection des langues des minorités ou la nouvelle approche de la protection des minorités?”, *Revue Général Droit International Public*, Vol. 97, Núm. 2, 1993, p. 411.

¹²⁷ Santiago, VERDAGUER PETSCHEN, *Las Minorías Lingüísticas de Europa Occidental: Documentos (1942-1989)*, cit., pp. 587-588.

¹²⁸ María-Ángeles, MIRÓ CLOTET, “La Carta Europea de las lenguas regionales y minoritarias”, *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 21, Núm. 2, 1994, p. 536.

¹²⁹ Eduardo, J., RUIZ VIEYTEZ, “Derechos Humanos y Minorías Nacionales en el Siglo XXI”, *Derechos y Libertades*, Núm. 23, Época II, junio, 2010, p. 61.

¹³⁰ Peter, KOVACS, “La protection des langues des minorités ou la nouvelle approche de la protection des minorités?”, cit., p. 411. Al respecto el punto 13 del Informe Explicativo del CMPMN señala que: “*Si bien el proyecto de carta no aborda el problema de las nacionalidades que aspiran a alcanzar la independencia, ni los cambios en las fronteras, se prevé que ayudará, de forma realista y moderada, a mitigar el problema de las minorías para quienes su lengua es su característica distintiva, permitiéndoles sentirse bien en el Estado en el que la historia les ha situado. Lejos de reforzar las tendencias desintegradoras, al aumentar la posibilidad de utilizar las lenguas regionales o minoritarias en las diversas esferas de la vida, los grupos que las hablan acabarán por olvidar los resentimientos del pasado que les impidieron aceptar su lugar en el país en el que viven y en Europa en su conjunto*”. CONSEJO DE EUROPA, Carta Europea de Lenguas regionales o minoritarias, Reporte Explicativo, Doc. DELA 92-2, Estrasburgo, 1992, p. 5.

En cuanto al alcance jurídico de sus obligaciones, se insiste en que una vez aceptada la CELRM por un Estado, éste admite, por un lado, los principios generales establecidos en la Parte II que deberán de traducirse en compromisos concretos y, por otro lado, acepta las disposiciones que debe elegir de la parte III, respecto de cada lengua o ámbito territorial concreto. Ante ello, el Estado está obligado jurídicamente a cumplir dichas disposiciones y en caso de su incumplimiento asume la responsabilidad internacional que de ello se derive¹³¹.

3.2.3.3.1.- Principios fundamentales

Un informe previo sobre la CELRM, elaborado por Luis Puig en enero de 1986, recoge seis principios fundamentales que constituyen la base de la CELRM: el derecho a la diferencia, la exigencia de democracia, el principio de justicia, el principio de libertad, el principio de no discriminación y la responsabilidad política de los Estados¹³²:

- a) El derecho a la diferencia se reconoce en el momento que se señala a la lengua como parte del patrimonio cultural, que es uno de los elementos de la identidad tanto de los individuos como de los grupos que hablan determinadas lenguas regionales o minoritarias.
- b) La exigencia de democracia se aprecia en el Preámbulo del documento al afirmar que la protección y el fomento de las lenguas regionales y minoritarias representan una contribución a la construcción de una Europa democrática y el respeto de la pluralidad cultural y lingüística¹³³. Esta reivindicación obliga a los Estados parte a elaborar políticas lingüísticas fundamentadas sobre el valor de la diversidad.
- c) El principio de justicia garantiza la “reparación histórica” de aquellas lenguas que fueron reprimidas durante un largo período de tiempo en defensa del monolingüismo nacional.
- d) El principio de libertad asegura el empleo oral y escrito de las lenguas regionales y minoritarias tanto en lo público como en lo privado a las

¹³¹ VENICE COMMISSION, *Opinion on the Provisions of the European Charter for Regional or Minority Languages which should be Accepted by all the Contracting States*, CDL-INF (1996)003e, 22 marzo 1996. [http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF\(1996\)003-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF(1996)003-f.pdf). [Consulta: 5 marzo 2011]

¹³² Santiago, VERDAGUER PETSCHEN, *Las Minorías Lingüísticas de Europa Occidental: Documentos (1942-1989)*, cit., pp. 583-588.

¹³³ *Ídem.*, p. 588.

personas que las hablan, es decir, protege el derecho de libertad de expresión.

- e) El principio de no discriminación por razones de lengua constituye el núcleo originario de la protección y la promoción de los derechos lingüísticos. Este principio exige a los Estados no sólo la obligación de abstenerse de establecer diferencias discriminatorias entre los individuos, sino de adoptar medidas o afirmaciones positivas para reducir o eliminar las situaciones de discriminación.
- f) La responsabilidad política de los Estados se refiere a la voluntad y compromiso de éstos para incorporar la CELRM en su ordenamiento interno.

3.2.3.3.2.- Características de la CELRM

La CELRM tiene dos rasgos fundamentales. En primer lugar, no crea derechos sino obligaciones para los Estados que están establecidas de una manera programática en el texto¹³⁴. Los Estados pueden elegir de una amplia y detallada lista una serie de medidas concretas que deberán de aplicar en diferentes ámbitos de la vida pública como la educación, los medios de comunicación o la administración pública. El segundo rasgo a destacar es la flexibilidad en cuanto a su aplicación dado el margen ofrecido en la elección de las medidas a implementar¹³⁵. Cada Estado parte puede combinar y elaborar una serie de medidas en función de su situación y de sus necesidades particulares con respecto a cada lengua reconocida en su territorio. Por tal motivo, se afirma que este método de protección es “un auténtico sistema a la carta”¹³⁶.

¹³⁴ Según la doctrina jurídica las obligaciones derivadas de un tratado internacional se dividen en dos tipos, por un lado, las obligaciones *de resultado* que intentan obtener un resultado concreto. Por ejemplo ilegalizar la tortura dentro del ordenamiento interno de los Estados Parte de un tratado. Por otro, las obligaciones *de conducta* que tienen el propósito de alcanzar objetivos específicos. Por ejemplo alcanzar un determinado nivel de vida o de salud física y mental de la población del Estado Parte de un convenio. Gaetano, PENTASSUGLIA, *Minorities in international law. An introductory study*, cit., p. 42.

¹³⁵ Las técnicas jurídicas para lograr la flexibilidad son dos, principalmente. Por un lado, técnicas que afectan a la disposición normativa e inciden en la definición del contenido del derecho que regulan, esto es, las fórmulas que se emplean en la redacción de los artículos. Por ejemplo, la ambigüedad o la remisión a definiciones futuras. Por otro, mecanismos que permiten asimetría en la asunción de obligaciones por parte de los Estados y a disposición de todos los Estados Parte. Para ilustrar esto se puede señalar la existencia de cláusulas territoriales en el cuerpo del tratado, la ratificación por partes del tratado, los protocolos adicionales. Amelia, DIAZ PÉREZ DE MADRID, *La Protección de las Minorías en Derecho Internacional*, cit., pp. 162 y 163.

¹³⁶ Eduardo, J., RUIZ VIEYTEZ, “La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, ¿un instrumento más para la protección de las minorías lingüísticas?: contenido, límites y oportunidades”, cit., p. 25. Sia, SPILIOPOULOU ÁKERMARK, “The Added Value of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (I)”, cit., p. 71.

Los Estados, al ratificar el convenio, están obligados a especificar las lenguas regionales y minoritarias que serán protegidas, y el territorio donde éstas se hablan. Los Estados elegirán treinta y cinco de las noventa y ocho medidas establecidas en la Parte III del documento, pudiendo diferentes para cada lengua que aquéllos deseen proteger¹³⁷.

3.2.3.3.3.- Lenguas protegidas por la CELRM

La CELRM no proporciona ninguna definición sobre las lenguas ni sobre el término dialecto. Tampoco ofrece un listado de las lenguas que serán protegidas. Sin embargo, el artículo 1 señala que las lenguas regionales o minoritarias son aquellas habladas tradicionalmente en un territorio de un Estado por sus nacionales, que constituyen un grupo numéricamente inferior al resto de la población del Estado y que son diferentes a la lengua oficial de ese Estado. Para clarificar la noción de territorio en este mismo artículo se indica lo siguiente:

“(...) se entenderá el área geográfica en la cual dicha lengua es el modo de expresión de un número de personas que justifica la adopción de las diferentes medidas de protección y fomento previstas en la presente Carta”¹³⁸.

El artículo 1 debe interpretarse en conjunto con el artículo 7.1.b, para ofrecer una mayor precisión sobre qué se deberá entender como área geográfica y acerca del alcance de la protección de estas lenguas. En dicho artículo se advierte que las divisiones territoriales ya existentes o nuevas no serán un obstáculo para la promoción de una lengua regional o minoritaria. A partir de este último artículo se condenan las

¹³⁷ Díaz Pérez sostiene que las técnicas de flexibilidad empleadas en la CELRM provocan una situación no sólo de falta de uniformidad sino de auténtica descompensación en el grado de asunción de obligaciones, debido principalmente a las siguientes causas: a) *Diferencias cualitativas en la asunción de obligaciones*, en las que se encuentran dos tipos de situaciones: 1. Diferencias cualitativas producto de las cláusulas que atribuyen a las autoridades nacionales competentes un considerable margen de discrecionalidad respecto a la interpretación, definición y aplicación de sus disposiciones; por ejemplo algunos artículos de la CELRM señalan que se aplicarán según la situación de cada una de las lenguas. 2. Diferencias en el grado o en el alcance de las obligaciones contraídas cuando las técnicas de flexibilidad permiten modular estos elementos, esto es, las técnicas que, respecto a una misma obligación, ofrecen a los Estados opciones que varían en función del grado, o bien permiten extender o restringir el régimen jurídico del convenio a categorías diferentes de situaciones o de personas. Por ejemplo, se permite seleccionar las lenguas regionales o minoritarias a las que se aplicará las disposiciones de la Parte III. b) *Diferencias cuantitativas en la asunción de obligaciones*, es decir, la CELRM conciente la ratificación por partes, con lo que los Estados eligen o excluyen partes o disposiciones contenidas en el convenio. Amelia, DIAZ PÉREZ DE MADRID, *La Protección de las Minorías en Derecho Internacional*, cit., pp. 173 y 174.

¹³⁸ Los redactores de la CELRM evitaron establecer un número o un porcentaje de personas para justificar la aplicación de las medidas, dejando a discreción de cada Estado la delimitación del territorio pero tomando en cuenta el artículo 7.b. CONSEJO DE EUROPA, *Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias. Informe Explicativo*, cit., p.10.

acciones que amenacen la conservación de estas lenguas, tales como la división de una comunidad lingüística entre una pluralidad de circunscripciones administrativas o territoriales¹³⁹.

Con respecto a las lenguas no territoriales, la Carta las define en el artículo 1 y prevé una protección mínima en el artículo 7.5:

“1.c Por lenguas no territoriales se entenderán las lenguas habladas por nacionales del Estado que son diferentes de la(s) lengua(s) empleada(s) por el resto de la población del Estado, pero que, a pesar de emplearse tradicionalmente en el territorio del Estado, no se pueden circunscribir a un área geográfica concreta del mismo”.

“7.5 Las Partes se comprometen a aplicar, mutatis mutandis, los principios enumerados en los párrafos 1 a 4 que anteceden a las lenguas sin territorio. No obstante, en el caso de estas lenguas, la naturaleza y el alcance de las medidas que se habrán de tomar para la aplicación de la presente Carta se determinarán de manera flexible, habida cuenta de las necesidades y los deseos, y respetando las tradiciones y características de los grupos que hablan las lenguas de que se trate”.

Dado que el artículo 1 protege en mayor grado las lenguas territoriales, se puede sostener que con esto se privilegia a las lenguas habladas por las personas pertenecientes a minorías nacionales históricas y territoriales¹⁴⁰, excluyendo de su protección a las lenguas de los inmigrantes y dialectos.

3.2.3.3.4.- Estructura de la CELRM

El cuerpo de la CELRM está integrado por veintitrés artículos agrupados en cinco partes. En una primera parte se enmarcan las disposiciones generales constituida

¹³⁹ Iñaki, AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, “La Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias del Consejo de Europa”, José María, PÉREZ FERNÁNDEZ (Coord.), *Estudios sobre el Estatuto Jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006, pp. 116-117. El artículo 7 se complementa y refuerza con algunas de las disposiciones establecidas en el CMPMN. Por ejemplo, en la opinión sobre Dinamarca el Comité Consultivo expuso su inconformidad acerca de las reformas administrativas planteadas por el gobierno danés: “*The Advisory Committee has registered the serious concern of the German minority that the proposed administrative reforms could adversely impact on their possibility to enjoy effective participation in public affairs as guaranteed under Article 15 of the Framework Convention. While the exact nature and scope of the proposed administrative reforms has yet to be decided, the indications are that there will be a new county (Region South Denmark) with approximately 1.3 million inhabitants in which the German minority will not be able to secure political representation at the level of the county assembly. This county is likely to comprise four or five municipalities in which the German minority is concerned that they would only be able to secure representation in two of the four or five municipalities*”. COUNCIL OF EUROPE, *Opinion on Denmark*, ACFC/INF/OP/II (2004)005, 9 de diciembre, 2004, párrafo 161. Documento disponible en la siguiente página electrónica:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Denmark_en.pdf

[Consulta: 5 marzo 2011]

¹⁴⁰ La mayoría de los Estados Parte de la CELRM protegen las lenguas que hablan las minorías nacionales que han reconocido y que salvaguardan bajo el CMPMN.

de los artículos 1 a 6, estableciéndose en el artículo 2 los compromisos para los Estados y el carácter jurídico del tratado:

“1. Cada parte se compromete a aplicar las disposiciones de la parte II respecto de todas las lenguas regionales o minoritarias habladas dentro de su territorio que corresponde a las definiciones del artículo 1. 2. Por lo que se refiere a toda lengua indicada en el momento de la ratificación, aceptación o aprobación, de conformidad con el artículo 3, cada una de las Partes se compromete a aplicar un mínimo de treinta y cinco párrafos o apartados elegidos entre las disposiciones de la parte III de la presente Carta, de los cuales, al menos, tres deberán ser elegidos de cada uno de los artículos 8 y 12 y uno de cada uno de los artículos 9, 10, 11 y 13”.

En la segunda parte se incorporan los objetivos y principios del convenio, ambos desarrollados en el artículo 7. Esta parte es importante porque fija las obligaciones que los Estados parte deberán de tomar en cuenta para su política y en la construcción y adaptación del ordenamiento interno en temas lingüísticos. Esta sección es considerada el “núcleo duro” del convenio, debido a que garantiza la eficacia de la protección¹⁴¹. Entre las obligaciones previstas en esta parte se encuentran:

- a. El reconocimiento de las lenguas regionales o minoritarias como expresión de la riqueza cultural.*
- b. El respeto del área geográfica de cada lengua regional o minoritaria, actuando de tal suerte que las divisiones administrativas ya existentes o nuevas no sean un obstáculo para el fomento de dicha lengua regional o minoritaria.*
- c. La necesidad de una acción resuelta de fomento de las lenguas regionales o minoritarias, con el fin de salvaguardarlas.*
- d. La facilitación y/o el fomento del empleo oral y escrito de las lenguas regionales o minoritarias en la vida pública y en la vida privada.*
- e. El mantenimiento y el desarrollo de relaciones, en los ámbitos que abarca la presente Carta, entre los grupos que empleen una lengua regional o minoritaria y otros grupos del mismo Estado que hablen una lengua utilizada de manera idéntica o parecida, así como el establecimiento de relaciones culturales con otros grupos del Estado que utilicen lenguas diferentes.*
- f. La provisión de formas y medios adecuados para la enseñanza y el estudio de las lenguas regionales o minoritarias en todos los niveles apropiados.*
- g. La provisión de medios que permitan aprender una lengua regional o minoritaria a los no hablantes que residan en el área en que se emplea dicha lengua, si así lo desean.*
- h. La promoción de estudios e investigación sobre las lenguas regionales o minoritarias en las universidades o centros equivalentes.*
- i. La promoción de formas apropiadas de intercambios transnacionales, en los ámbitos cubiertos por la presente Carta, para las lenguas regionales o*

¹⁴¹ “6.4 Moreover, a hard core of linguistic rights may be derived from the obligations provided for in the framework convention, notably in Articles 5.1, 6, 9.1, 10-14 and 17. The effectiveness of the protection that the latter offers will depend largely upon the implementation of the mechanism to ensure compliance with its provisions”. VENICE COMMISSION, *Opinion on the Provisions of the European Charter for Regional or Minority Languages which should be Accepted by all the Contracting States*, cit.

minoritarias utilizadas de manera idéntica o semejante en dos o más Estados.

En la parte tercera de la Carta se enumeran las medidas que los Estados deben elegir para fomentar el empleo de las lenguas regionales o minoritarias en la vida pública, en conformidad con el artículo 2.2. Estas disposiciones se refieren a la educación (artículo 8), a la justicia (artículo 9), a las autoridades administrativas y servicios públicos (artículo 10), a los medios de comunicación (artículo 11), a las actividades y servicios culturales (artículo 12), a la vida económica y social (artículo 13) y a los intercambios transfronterizos (artículo 14).

En la cuarta sección se regula el mecanismo de control (artículos 15 y 16), mientras que la quinta y última parte hace referencia a las firmas, ratificaciones y reservas de los Estados (artículos 18 a 23). En lo que respecta a las reservas, sólo se podrán efectuar respecto de los párrafos 2 a 5 del artículo 7, no admitiéndose reservas sobre cualquier otra disposición de la Carta.

3.2.3.3.5.- Medidas contenidas para la protección de la lengua

Las medidas para proteger las lenguas regionales y minoritarias se contemplan en la tercera sección del tratado, de las que los Estados deberán adoptar treinta y cinco apartados, tal y como se fija en el artículo 2.2 del documento. Estos compromisos mínimos, además, deberán incluir al menos tres relativos a los artículos 8 (educación) y 12 (actividades y servicios culturales), y al menos uno de los artículos 9 (Justicia), 10 (Administración y servicios públicos), 11 (medios de comunicación) y 13 (vida económica y social). Para proporcionar una mejor idea de lo que se refiere cada una de las medidas podemos hacer la siguiente clasificación:

Las disposiciones elegidas varían de un Estado a otro debido a que cada uno de ellos tiene la capacidad de elegir aquellas disposiciones que más se adaptan a sus propias circunstancias y a la situación de cada una de las lenguas regionales y minoritarias que reconozca. Así, por ejemplo, el Reino Unido aceptó cincuenta y dos disposiciones para la protección del galés y treinta y nueve para el gaélico de Escocia. En su caso, Alemania admitió proteger la lengua danesa mediante treinta y siete medidas en la región de *Land Schleswig-Holstein*, la lengua frisona a través de treinta y

ocho disposiciones en el *Land* de Baja Sajonia, o cuarenta y cuatro compromisos para salvaguardar la lengua romaní en los *Land* de *Baden-Württemberg* y *Berlin*. Por su parte, Croacia aceptó cuarenta y dos obligaciones iguales para las lenguas italiana, serbia, húngara, checa, eslovaca, rutena y ucraniana¹⁴².

3.2.3.3.6.- Sistema de control de la CELRM

El procedimiento del control de las disposiciones de la CELRM se establece en la cuarta parte de la misma (artículos 15 al 17). En virtud del artículo 16.5, los Estados parte deberán presentar al Secretario General del Consejo de Europa un informe cada tres años. Estos informes periódicos de los Estados tienen un formato determinado que se divide en tres secciones. En la primera parte los Estados deben incluir información relacionada con las lenguas regionales o minoritarias existentes en su territorio, señalar su ubicación territorial y el porcentaje de la población que las habla, mencionar la normativa en vigor con respecto a este tema, y especificar la existencia de organizaciones vinculadas con este tema. En la segunda parte, los Estados únicamente incluirán las lenguas protegidas bajo el esquema de la Parte III de la CELRM. En la última sección cada Estado debe enlistar las medidas concretas a cumplir para proteger cada una de las lenguas que el Estado haya mencionado en el momento de ratificar el tratado¹⁴³.

El informe es analizado desde un punto de vista jurídico por el Comité de Expertos¹⁴⁴. Para complementar la información recibida este Comité puede, por un lado, demandar más información al Estado sobre algún punto no claro, y por otro, recurrir a fuentes externas como organismos o asociaciones que trabajen a favor de las lenguas minoritarias¹⁴⁵. De igual modo, el Comité está capacitado para intercambiar información

¹⁴² COUNCIL OF EUROPE, *Reservation contained in the instrument of ratification, deposited on 5 November 1997*. Para mayor información se puede consultar la siguiente página electrónica: <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=148&CM=&DF=&CL=ENG&VL=1>. [Consulta: 5 marzo 2011]

¹⁴³ Eduardo, J., RUIZ VIEYTEZ, “La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, ¿un instrumento más para la protección de las minorías lingüísticas?: contenido, límites y oportunidades”, cit., p. 36.

¹⁴⁴ El Comité de Expertos se compone de un miembro de cada Estado Parte, en la actualidad son 24, que es nombrado por el Comité de Ministros de entre una lista de personas ‘de mayor integridad y reconocida competencia en las materias tratadas en la Carta’. CONSEJO DE EUROPA, *Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias. Informe Explicativo*, cit., párrafo 130.

¹⁴⁵ Estas organizaciones deberán estar legalmente conformadas y reconocidas por el Estado en cuestión, según el artículo 16.2 de la CELRM.

con el CC del CMPMN y otros organismos del Consejo de Europa¹⁴⁶. Sin embargo, el CE carece de carácter jurídico para sancionar los Estados infractores de las disposiciones de la CELRM, ni tampoco está capacitado para recibir reclamaciones de Estados o de individuos. Sin embargo, los argumentos de sus informes y declaraciones pueden servir como fuente de argumentaciones en las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹⁴⁷.

Pese a que no están establecidas expresamente en la Carta las visitas *in situ*, el CE suele realizarlas para obtener más información, y de esa manera fomentar el diálogo entre las autoridades encargadas de aplicar el convenio y los grupos e individuos que hablan las lenguas minoritarias y regionales. Esta práctica se ha convertido en un procedimiento habitual de aplicación de la CELRM¹⁴⁸. Una vez que finaliza la etapa del análisis de los informes, el CE emite opiniones y observaciones que son enviadas al Comité de Ministros. Este último, tras un examen de la información remitida, adopta recomendaciones al Estado sobre la base del informe del CE y del informe y las observaciones del Estado. La fase final es la publicación del informe que incluye el informe del CE, los comentarios del Estado y las recomendaciones del Comité de Ministros.

Una nota característica del sistema de control de la Carta es que se establece en ella una obligación al Secretario General del Consejo de Europa de preparar cada dos años un informe en atención de la Asamblea Parlamentaria con información sobre el desarrollo de la aplicación y del control de la CELRM, según el artículo 16.5¹⁴⁹,

¹⁴⁶ VENICE COMMISSION, *Opinion on the Provisions of the European Charter for Regional or Minority Languages which should be Accepted by all the Contracting States*, cit., p. 6. Eduardo, J., RUIZ VIEYTEZ, “La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, ¿un instrumento más para la protección de las minorías lingüísticas?: contenido, límites y oportunidades”, cit., p. 37. Robert, DUNBAR, “Commentary: The relations between the Framework Convention and the Language Charter”, COUNCIL OF EUROPE, *Filling the frame. Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, cit., p. 43.

¹⁴⁷ Peter, KOVACS, “La protection des langues des minorités ou la nouvelle approche de la protection des minorités?”, cit., p. 418.

¹⁴⁸ Valentín, BOU FRANCH, “La Práctica Española ante el Mecanismo de Control de la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias: Procedimiento y ámbito de Aplicación”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 47, Núm. 2, 2005, p. 1121. Björn, ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, cit., p. 352.

¹⁴⁹ Björn, ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, cit., p. 348. Los informes del Secretario General hasta el momento han sido cuatro. El primero el 18 de octubre de 2000, Doc. 8879. El segundo el 11 de septiembre de 2002, Doc. 9540. El tercero el 3 de septiembre de 2005, Doc. 10659. El cuarto el 24 de octubre de 2007, Doc. 11442 y el último el 21 de junio de 2010, Doc. 12300. Documentos que se pueden consultar en la siguiente página electrónica:

procedimiento único entre los tratados del Consejo de Europa. En octubre de 2007 fue presentado el cuarto informe del Secretario General, en el que se formularon varias observaciones con respecto al funcionamiento de la CELRM. El Secretario General mencionó que pese a la amplia aceptación internacional de este convenio, una buena parte de los Estados miembros del Consejo de Europa se han negado a ratificarlo e indicó algunos motivos que consideró eran la causa. El primer motivo se fundamenta en la creencia de los Estados en que el CMPMN cubre aspectos más relevantes para la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales y les proporciona más visibilidad. De hecho, algunos Estados tienen la convicción que la CELRM se limita a completar el CMPMN y su contenido puede ser cubierto indirectamente por este último. El segundo es la visibilidad de su incumplimiento por la descripción tan detallada de las obligaciones. La tercera y última razón es que toda la responsabilidad recae en los Estados dado que obliga a implementar medidas positivas¹⁵⁰. Con respecto a los Estados que han ratificado la CELRM, el Secretario General también observó algunos inconvenientes. Por un lado, sigue preocupando la diferencia entre el CE y los Estados sobre qué lenguas deberían ser protegidas. Por otro, continúan las inconsistencias con referencia a las medidas legislativas, puesto que regularmente los Estados sólo señalan la legislación nacional vigente. Adicionalmente, se observó la dificultad en obtener avances en ciertas áreas. Así por ejemplo, la mayoría de los Estados carece de estructuras óptimas para la enseñanza en las lenguas regionales o minoritarias, lo que repercute tanto en la educación como en la enseñanza de las mismas¹⁵¹.

El 21 de junio de 2010 fue presentado el último informe del Secretario General, en el que se subraya que sólo un número limitado de Estados aplican las recomendaciones emitidas por el Comité de Ministros y se señala que la responsabilidad del cumplimiento de las recomendaciones no sólo recae en las autoridades sino también en la sociedad civil¹⁵².

http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/sgreports/default_en.asp. [Consulta: 5 marzo 2011]

¹⁵⁰ PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Application of the European Charter for Regional or Minority Languages. Biennial report by the Secretary General to the Parliamentary Assembly*, Doc. 1142, 24 octubre 2007. Documento disponible en la siguiente página electrónica:

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11442.htm>.

[Consulta: 5 marzo 2011]

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² *Ibidem*.

En resumen, la CELRM no reconoce ni fomenta de modo explícito la implementación de algún grado de autonomía, pero su aplicación reposa sobre la delimitación de zonas especiales que gozan en ocasiones de autonomía o de algún otro estatus similar de derecho público¹⁵³. Al mismo tiempo, el contenido mínimo que la aplicación de la Carta exige, de acuerdo a la interpretación que va realizando el Comité de Expertos, implica la necesidad de que las minorías nacionales que disponen de una lengua regional o minoritaria en el sentido de la Carta obtengan determinados derechos que vertebran una suerte de autonomía mínima, que pudiera adoptar formas tanto territoriales como personales, según los diferentes contextos. En este sentido, la aplicación práctica de la CELRM beneficia o refuerza la idea de que los estándares normativos actuales paneuropeos exigen el reconocimiento de un determinado grado mínimo de autonomía en aspectos culturales o lingüísticos a favor de las minorías nacionales.

3.2.3.3.7.- Informes Estatales. Protección de la lengua y autogobierno

La relación que guarda la CELRM y la práctica de la autonomía en las zonas donde habitan minorías nacionales es relevante principalmente porque, como ya se ha mencionado en el párrafo anterior, consolida el sistema de autogobierno al consentir el uso de la lengua en las relaciones con los poderes públicos y en la vida privada. Con ello, por un lado se contribuye a satisfacer una de las continuas demandas acerca de la preservación de la lengua y cultura de estos grupos. Por otro, se coadyuva a generar una mayor participación de las personas pertenecientes a minorías nacionales en las decisiones políticas del municipio o de la entidad donde éstas habitan. De esta manera, las minorías nacionales podrán sentirse seguras en un sistema político que respeta y protege su cultura, mejorando con ello sus relaciones con el poder.

Un número de Estados que contemplan en su sistema político formas de autogobierno a favor de las personas pertenecientes a minorías nacionales han decidido proteger, mediante la CELRM, las lenguas que estos grupos hablan. Con ello, dichos grupos que en principio no son sujetos de protección de este convenio se han visto beneficiados. Un primer ejemplo de la anterior afirmación es Eslovenia, que ofrece un mayor grado de protección tanto a la lengua italiana como a la húngara debido que son

¹⁵³ Peter, KOVACS, *La Protection internationale des minorités nationales aux alentours du millénaire*, Editions A. Pedone, París, 2005, p. 50.

las lenguas de dos de las minorías nacionales reconocidas expresamente en su ordenamiento constitucional. La Constitución eslovena, mediante los artículos 11 y 64, otorga derechos específicos a los miembros de las comunidades húngaras e italianas. El primero de estos artículos, el 11, señala que el italiano y el húngaro tienen estatus de lengua oficial en las comunidades donde residen estas minorías. En virtud de este derecho, la minoría italiana emplea su lengua en sus relaciones con la administración pública, ello obliga a los servidores públicos a dominar este idioma, tal y como lo establece el artículo 112 del Reglamento del municipio de *Koper/Capodistria*¹⁵⁴.

La situación de la lengua húngara ha sido diferente, aunque ha contado con el mismo nivel de protección formal que la lengua italiana. Durante un cierto periodo de tiempo fue difícil su empleo principalmente en los tribunales civiles y jurídicos debido a su desconocimiento tanto por los jueces como por el personal administrativo. Posteriormente y, una vez puesta en práctica la CELRM, en agosto de 2005, el tribunal de *Lendava* (región en la que habita dicha minoría) adoptó un nuevo reglamento que permitió efectuar los procedimientos jurídicos con la ayuda de traductores en húngaro, y a partir de la entrada en vigor de dicho reglamento el dominio de esa lengua es un requisito para el personal judicial¹⁵⁵.

Hungría es otro ejemplo del fortalecimiento de la autonomía mediante la protección de la lengua a través de la CELRM. Este convenio se aplica para la protección, entre otras, de las lenguas croata, alemana, rumana, serbia, eslovaca y eslovena. Estas lenguas pertenecen a los grupos lingüísticos reconocidos en la sección 42 de la Ley sobre Minorías de 1993 como minorías autóctonas protegidas por la ley. Estos grupos forman parte del sistema de gestión autónoma, y por lo tanto reciben financiamiento público¹⁵⁶. Dichas lenguas pueden ser practicadas en la enseñanza, ante la justicia, ante la administración pública, en la vida económica, así como en los intercambios fronterizos. De esta manera, la Oficina de Minorías Nacionales y Étnicas

¹⁵⁴ COMITÉ D'EXPERTS DU CONSEIL DE L'EUROPE, *Application de la Charter en Slovénie* ECRML(2004)3, 9 junio 2004. *Application de la Charter en Slovénie*, ECRML (2007)4, 20 junio 2007. Ambos documentos disponibles en la siguiente dirección electrónica: <http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/>. [Consulta: 5 marzo 2011]

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ COMITÉ D'EXPERTS DU CONSEIL DE L'EUROPE, *Application de la Charter en Hongrie*, ECRML (2001) 4, 4 octubre 2001, párrafo 20. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/HungaryECRML1_fr.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]

financia los programas de la gestión de la autonomía y las asociaciones, asegurando con ello la promoción de las lenguas y la cultura. Una de las conclusiones expresadas por el CE con respecto a las medidas del gobierno húngaro, es que las instancias de gestión autónoma de las minorías tienen una voz decisiva en las decisiones relativas a los detalles de la política lingüística en cuanto a la reglamentación y administración, exhibiendo así una característica original. El CE considera que éste es un sistema innovador de autonomía porque funciona a través de la red institucional de instancias de gestión autónoma que puede servir de modelo para el desarrollo de un marco legislativo sobre las minorías nacionales en Europa¹⁵⁷.

Un tercer ejemplo de lo que venimos argumentando es la situación de la lengua sami en Noruega. La aplicación de la CELRM ha significado un avance para su protección, conservación e incremento de su práctica. La protección que brinda el gobierno noruego a la lengua sami se deriva del artículo 110(a) de su Constitución, que establece la responsabilidad de las autoridades del Estado de crear las condiciones que permitan al pueblo sami desarrollar su idioma, su cultura y su estilo de vida. No obstante, en 2001 el Parlamento Sami, ante la visita *in situ* del CE a la región, expuso la existencia de obstáculos para comunicarse en su lengua ante los tribunales judiciales. Las razones de esta problemática eran varias, desde la complejidad de la terminología jurídica en esa lengua, hasta la carencia de intérpretes cualificados, pasando por las reticencias de las propias personas sami implicadas en procesos judiciales a expresarse en su lengua por temor a ser considerados como una fuente de problemas¹⁵⁸. Ante dicha problemática, las autoridades noruegas junto con el Parlamento Sami se esforzaron para solucionar esta situación. En enero de 2004, se creó el primer Tribunal bilingüe en *Finnamk*, en el municipio de Tana, que cubre siete comunidades que gozan de autonomía cultural. De acuerdo con la información recibida por el CE entre el veinte y veinticinco por ciento de los asuntos se han tramitado en lengua sami. De igual manera, se avanzó en el desarrollo de la terminología jurídica en sami y en la formación de profesionales en Derecho a fin de favorecer el uso del sami en los tribunales¹⁵⁹.

¹⁵⁷ *Idem.*, Conclusión B.

¹⁵⁸ COMITÉ D'EXPERTS DU CONSEIL DE L'EUROPE, *Application de la Charte en Norvège*, ECRML (2001) 6, 22 noviembre 2001, párrafos 27 y 68. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/NorwayECRML1_fr.pdf.

[Consulta: 5 marzo 2011]

¹⁵⁹ *Idem.*, párrafos 137, 138, 139, 140 y 142.

Por último, podemos añadir el caso del Reino Unido. El gobierno británico indicó en la ratificación de la CELRM que la aplicación de este convenio quedaba bajo la responsabilidad de las autoridades de los territorios descentralizados en los que los idiomas regionales o minoritarios son hablados. Esto significa que el Parlamento escocés es responsable de la protección del gaélico y del scots, la Asamblea Nacional de Gales deberá elaborar las medidas para la salvaguarda del galés y, tanto el Parlamento Británico como la Asamblea de Irlanda del Norte serán encargadas de la protección del gaélico irlandés y del scots del Ulster o Ulster scots. De acuerdo con el CE, la descentralización del poder ofrece la ventaja de asegurar que las políticas y medidas relacionadas con la aplicación de la CELRM sean tomadas por los hablantes de lenguas¹⁶⁰. Así, la descentralización del poder ha proporcionado ventajas en el ámbito de la protección y promoción de las lenguas regionales o minoritarias en el Reino Unido, y ha supuesto el fortalecimiento de la autonomía de las minorías, pues son ellas las que aprueban y adoptan las medidas relacionadas con la salvaguarda de su lengua de conformidad con su situación e intereses¹⁶¹.

La conclusión que se desprende de los ejemplos anteriores es que la CELRM, a través de su flexibilidad, proporciona a los Estados parte la posibilidad de adoptar diferentes medidas sobre la base de su situación sociolingüística. Es decir, la CELRM intenta adaptarse a la variedad de situaciones lingüísticas de las lenguas minoritarias europeas y permite que un mismo instrumento sea útil para todo el continente y que los niveles de obligatoriedad puedan adaptarse con el transcurso del tiempo¹⁶².

Si bien es cierto que la CELRM únicamente protege las lenguas regionales y minoritarias, también es verdad que cuando se combina con otros tratados como el CMPMN y la CEAL, y si además es interpretada bajo valores y principios democráticos, puede incrementar los estándares mínimos de protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales, fortaleciendo la autonomía de la que algunos de estos grupos ya disfrutaban, y reforzando la

¹⁶⁰ COMITÉ D'EXPERTS DU CONSEIL DE L'EUROPE, *Application de la Charte au Royaume-Uni*, ECRML (2004) 1, 24 marzo 2004, párrafos 33 y 34. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/UKECRML1_fr.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]

¹⁶¹ COMITÉ D'EXPERTS DU CONSEIL DE L'EUROPE, *Application de la Charte au Royaume-Uni*, ECRML, ECRML (2010)4, 21 abril 2010. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/UKECRML3_en.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]

¹⁶² Eduardo, J., RUIZ VIEYTEZ, "Derechos Humanos y Minorías Nacionales en el Siglo XXI", *Derechos y Libertades*, cit., p. 62.

percepción de que aquellos estándares implican necesariamente la cristalización de alguna suerte de autonomía del propio grupo minoritario en la gestión de sus elementos lingüísticos o culturales propios.

3.2.3.4.- El Convenio Marco para la Protección de Minorías Nacionales (CMPMN)

La preocupación del Consejo de Europa por la situación de las personas pertenecientes a minorías nacionales en los Estados del centro y este de Europa no es reciente. Ya a finales de los años cincuenta, la Asamblea Parlamentaria había aprobado diversas recomendaciones y resoluciones como la Resolución 136 (1957)¹⁶³ y las Recomendaciones 213 (1959)¹⁶⁴ y 285 (1961)¹⁶⁵. Sin embargo, debido a la situación política de aquel momento, en plena Guerra Fría, no fue posible obtener la cooperación de los Estados para afrontar la problemática de las minorías nacionales¹⁶⁶.

¹⁶³ PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Resolution 136 (1957), on the position of national minorities in Europe*, 28 Octubre 1957. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta57/eres136.htm> [Consulta: 5 marzo 2011]

¹⁶⁴ PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Recommendation 213 (1959), on the position of national minorities in Europe*, 17 September 1959. La recomendación se pronuncia a favor de la solución de la problemática de las minorías nacionales mediante la negociación bilateral. Documento que se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta59/EREC213.htm>. [Consulta: 5 marzo 2011]

¹⁶⁵ En esta recomendación se proponía la inclusión de un artículo al segundo protocolo adicional del CEDH: “*las personas pertenecientes a una minoría nacional no se les negará el derecho, en comunidad con otros miembros de su grupo, y en tanto compatible con el orden público, a disfrutar su propia cultura, su propio lenguaje y a establecer sus propias escuelas y revivir la enseñanza en su lengua o profesar su religión*”. Documento que se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta61/EREC285.htm> [Consulta: 5 marzo 2011]

¹⁶⁶ Sobre el CMPMN, vid.: Cástor, DIAZ BARRADO, “La protección de las minorías en el seno del Consejo de Europa: Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Extremadura, núm. 17, 1999, pp.125-170. Carlos, FERÁÑDEZ LIESA, “Las minorías nacionales y su protección en Europa”, *Anuario de Derecho Internacional*, Vol. 25, 2009, p.573-578. Kinga, GAL, “The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities and its Impact on Central and Eastern Europe”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, invierno 2000. Antti, KORKEAKIVI, “Frameworking: Review of the Monitoring Process of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities”, *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 5, ECMI-Eurac Research, Martinus Nijhoff publishers, Leiden-Boston, 2007, pp. 255-272. Eugenia, RELAÑO PASTOR, “Una valoración del Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa en su quinto aniversario”, *Migraciones*, Núm. 17, 2005, pp.185-214. Eduardo, J., RUIZ VIEYTEZ, “El Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales”, Felipe, GOMEZ ISA, (dir.), *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2003, pp. 513-526. Eduardo, J., RUIZ VIEYTEZ, “Minorías, nacionalidades y minorías nacionales. La problemática aplicación en España del Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 82, 2008, pp. 187-225. Frank, STEKETEE, “The Framework Convention: A Piece of Art or a Tool for Action?”, *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 8, núm. 1, 2001, pp. 1-15.

Durante casi cuatro décadas la discusión sobre este tema quedó silenciada. No es hasta octubre de 1981, con la aprobación de la Recomendación 928 de la Asamblea Parlamentaria, que el tema ocupa un lugar importante en las prioridades del Consejo de Europa. En esta Recomendación, entre otros puntos, se subrayaba la relevancia del respeto a la diversidad cultural y lingüística para el progreso y la estabilidad de Europa¹⁶⁷.

En los inicios de la década de los noventa, la Asamblea Parlamentaria aprobó varias recomendaciones que tuvieron gran influencia para la elaboración del CMPMN¹⁶⁸, entre las que caben mencionar como más significativas la 1134 (1990)¹⁶⁹, la 1177 (1992)¹⁷⁰ y la 1201 (1993)¹⁷¹. En esta última se proponía un protocolo adicional al CEDH sobre los derechos de las minorías. Igualmente, la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho del Consejo de Europa elaboró la *Propuesta para la Convención Europea para la Protección de las Minorías* de 1991¹⁷². El común

¹⁶⁷ PARLIAMENTARY ASSEMBLY, Recommendation 928 (1981), *on the educational and cultural problems of minority languages and dialects in Europe*, 5 octubre 1981. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta81/erec928.htm>. [Consulta: 5 marzo 2011]. A partir de la Recomendación 928 (1981), la Asamblea Parlamentaria emitió varios documentos con respecto a la situación de algunas minorías, entre las cuales se encuentran la Recomendación 972(83) sobre la situación de la minoría alemana en la Unión Soviética. La Directiva 424 (1984) sobre las minorías en Rumania. La Resolución 486 (1985) relacionada con las minorías étnicas y musulmanas en Bulgaria. La Recomendación 1040 (1986) sobre la minoría étnica alemana en la Unión Soviética. La Recomendación 1114 (1989) acerca de las minorías en Rumania y la Resolución 927 (89) sobre minorías étnicas y musulmana de Bulgaria. Cástor, DÍAZ BARRADO, “La protección de las Minorías en el seno del Consejo de Europa. El Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales”, cit., p. 133.

¹⁶⁸ PARLIAMENTARY ASSEMBLY, Recommendation 1150 (1991) *Situation of the Iraqi Kurdish population and other persecuted minorities*. Order No. 456 (1990) *on the rights of minorities*. Resolution 927 (1989) *Situation of the ethnic and Muslim minority in Bulgaria*. Recommendation 1114 (1989) *situation of minorities in Romania*. Recommendation 1089 (1988) *on improving community relations*. Recommendation 1040 (1986) *on the situation of the German ethnic minority in the Soviet Union*. Documentos disponibles en la siguiente dirección electrónica:

http://assembly.coe.int/ASP/Search/PACEWebItemSearchDoc_E.asp. [Consulta: 5 marzo 2011]

¹⁶⁹ PARLIAMENTARY ASSEMBLY, Recommendation 1134 (1990), *on the rights of minorities*, 1 octubre 1990. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta90/FREC1134.htm>. [Consulta: 5 marzo 2011]

¹⁷⁰ PARLIAMENTARY ASSEMBLY, Recommendation 1177 (1992), *on the rights of minorities*, 15 febrero 1992. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta92/EREC1177.htm>. [Consulta: 5 marzo 2011]

¹⁷¹ PARLIAMENTARY ASSEMBLY, Recommendation 1201 (1993), *on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights*, cit.,

¹⁷² EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities*, cit., En el Preámbulo de la propuesta se incluyeron elementos ya desarrollados en los documentos emitidos por la OSCE, como la Declaración de Copenhague de junio de 1990, la Carta de París para una Nueva Europa de noviembre de 1990, asimismo recogió el artículo 27 de la PIDCP de 1966. Giorgio, MALINVERNI, “The Draft Convention for the

denominador de todos estos documentos es el reconocimiento de la existencia de problemas causados por la situación de las minorías nacionales que requerían atención.

La Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Viena en 1993 reflejó el interés por la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales desde dos ámbitos, a saber, en el marco de la seguridad y la paz internacionales, y sobre la base de la democracia y la protección de los derechos humanos. Ante esto, se asumieron compromisos políticos para la elaboración de un catálogo de derechos destinado a la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales. Adicionalmente, se comprometían a “*iniciar la redacción de un protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos en el ámbito cultural con disposiciones que garanticen los derechos individuales*”¹⁷³.

Los Estados miembros del Consejo de Europa se decantaron por la elaboración de un convenio marco puesto que un protocolo adicional al CEDH implicaba adoptar un mecanismo de control bajo este instrumento. Además, los representantes de los Estados reflejaron su temor ante este tipo de instrumento por lo que podría representar para las aspiraciones de ciertos grupos¹⁷⁴. El Comité de Ministros del Consejo de Europa decidió crear un Comité *Ad Hoc* y encargarle la tarea de elaborar un convenio marco¹⁷⁵. El 10 de noviembre de 1994 el Comité de Ministros adoptó el Convenio Marco para la Protección de Minorías Nacionales, abierto a firma el 1 de febrero de 1995, cuyo objetivo fundamental es la creación de un marco que delimitara jurídicamente las relaciones entre el Estado y las personas pertenecientes a minorías nacionales¹⁷⁶.

Protection of Minorities. The Proposal of the Europe Commission for Democracy through Law”, *Human Right Law Journal*, Vol. 12, Núm. 6-7, 1991, pp. 265-274.

¹⁷³ CONSEJO DE EUROPA, “Declaración de Viena (9 de octubre de 1993)” *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 20, Núm. 3, 1993, pp. 1085-1095.

¹⁷⁴ Heinrich, KLEBES, “The Council of Europe’s Framework Convention for the Protection of National Minorities”, *Human Rights Law Journal*, Vol. 16, Núm. 1-3, 1995, p. 92. Peter, KOVACS, *La Protection internationale des minorités nationales aux alentours du millénaire*, cit., 57.

¹⁷⁵ Xabier, DEOP MADINABEITIA, *La protección de las minorías nacionales en el Consejo de Europa*, cit., p. 191. Peter, KOVACS, *La Protection internationale des minorités nationales aux alentours du millénaire*, cit., p. 57.

¹⁷⁶ En enero de 2011, el número de las ratificaciones eran de treinta y nueve de los cuarenta y siete de los Estados miembros del Consejo de Europa. Dos Estados hicieron reservas, Bélgica y Malta al firmarlo y, diecisiete emitieron declaraciones. Cuatro Estados se han negado a firmar y ratificar el convenio: Andorra, Francia, Mónaco y Turquía. Bélgica, Grecia y Luxemburgo han firmado pero no lo han ratificado. El cuadro de firmas y ratificaciones se puede consultar en la siguiente dirección electrónica:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=8&DF=10/03/2010&CL=EN>
G. [Consulta: 5 marzo 2011]

3.2.3.4.1.- Características del CMPMN

a) Tratado multilateral jurídicamente vinculante

El CMPMN es el primer tratado multilateral vinculante destinado a la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales¹⁷⁷ y al igual que la CELRM no tiene protección jurisdiccional. El sistema de control y el seguimiento del cumplimiento de sus disposiciones se basan en informes periódicos de los Estados parte. Algunos autores sostienen que este sistema de control es meramente político¹⁷⁸. Otros, por el contrario, afirman que mediante las opiniones, conclusiones y recomendaciones, tanto del CC como del Comité de Ministros, se está constituyendo un tipo de *soft jurisprudence*¹⁷⁹. Otros subrayan que el monitoreo del CC ofrece una plataforma en el interior de los Estados parte para continuos debates políticos y razonamientos legales sobre la protección de los derechos de los miembros de las minorías nacionales, en especial, en temas relacionados con la cohesión social e integración¹⁸⁰.

El ámbito de aplicación del CMPMN se extiende a Estados no miembros del Consejo de Europa, según los artículos 27 y 29. Así lo aclaró el texto del Informe Explicativo, lo que abre la opción a su posible ratificación por otros países de la OSCE que no forman parte del Consejo de Europa, como es el caso de Canadá o Estados Unidos:

¹⁷⁷ CONSEJO DE EUROPA, *Texto del Convenio Marco y el Informe Explicatorio para la Protección de las Minorías Nacionales*, p.17. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=8&DF=7/9/2008&CL=ENG>.
[Consulta: 5 marzo 2011].

¹⁷⁸ Alfredsson ha sido uno de los autores que más ha criticado el contenido del CMPMN. Entre las inquietudes que expone se encuentran las siguientes: 1. El alcance de las medidas especiales es muy limitado para eliminar la discriminación, para salvaguardar la dignidad y para lograr la igualdad de derechos. Esto se debe a la formulación programática del convenio, a la expresión débil de la redacción de las disposiciones y a la ausencia de derechos de grupo. 2. El control es político y no jurídico. 3. Permite un grado de discrecionalidad para que de manera arbitraria los Estados identifiquen a las minorías nacionales titulares de los derechos, excluyendo a otros grupos. 4. En comparación con otros instrumentos el sistema de control del CMPMN no es efectivo, como lo es el Protocolo Opcional del PIDCP o el artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial. 4. Algunos Estados Europeos han firmado tratados que incluyen derechos más generosos para personas que pertenecen a minorías nacionales como el Convenio 169 de la OIT. Gudmundur, ALFREDSSON, “A frame with an incomplete painting: comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with international standards and monitoring procedures”, *International Journal on Minorities and Groups Rights*, 2000, p. 292-294.

¹⁷⁹ John, PACKER, “Situating the Framework Convention in wider context: achievements and challenges”, COUNCIL OF EUROPE, *Filling the frame. Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, cit., p. 44.

¹⁸⁰ Sia, SPILIOPOULOU ÁKERMARK, “The Added Value of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (I)”, cit., p. 71.

*“El Convenio marco está abierto a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa, así como, a invitación del Comité de Ministros, a la de otros Estados. Queda entendido que estos “otros Estados” son los que participan en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (...)”*¹⁸¹.

b) Carece de definición del sujeto de aplicación

El sujeto de aplicación del CMPNN no se encuentra definido. Esto significa que el convenio no define el concepto de minoría nacional, lo que se debió, principalmente, a la falta de un acuerdo entre los Estados para su delimitación, y a la existencia de elementos generales aceptados, aplicables para el reconocimiento de una persona perteneciente a una minoría nacional¹⁸². Ha sido a través de la práctica, de la intervención del CC y de la interpretación de los artículos 3, 4, 5, 10, 11 y 14 del convenio, como ha sido posible obtener algunos elementos que ayudan a identificar el sujeto a proteger¹⁸³.

c) Derechos individuales

El CMPMN es un tratado de derechos humanos que tiende a proteger la dignidad de las personas mediante derechos individuales. Pese a que este convenio se dirige a grupos y contempla derechos que se disfrutan de manera colectiva, las disposiciones en él inscritas tienen un carácter individual.

¹⁸¹ CONSEJO DE EUROPA, *Texto del Convenio Marco y el Informe Explicatorio para la Protección de las Minorías Nacionales*, cit., párrafo 99.

¹⁸² Omanga, BOKATOLA, *L’Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, cit., p. 20

¹⁸³ John, PACKER, “Situating the Framework Convention in wider context: achievements and challenges”, cit., p. 45. Ante este tema la opinión de la Asamblea Parlamentaria es la siguiente: “17. *The Assembly also notes that the personal scope of application of the framework convention still raises serious problems. This is certainly due to the lack of definition of national minorities in the framework convention itself, which leaves a wide margin of appreciation to the state parties. However, this should not lead to arbitrary or discriminatory distinctions between individuals belonging to different minorities. The following issues arise in this respect: 17.1. most of the states grant protection based on the framework convention using the criterion of citizenship. Nevertheless, in certain states, a substantial number of persons belonging to national minorities cannot benefit from this protection, because they do not have the citizenship of the state party concerned (for instance, persons who have become stateless following the dissolution of a former state); 17.2. certain states even exclude a priori specific ethnic groups from the scope of application of the framework convention, by defining a very narrow personal and territorial scope of its application; 17.3. a distinction is often made between “autochthonous” and other national minorities, which may lead in practice to a discriminatory application of the rights guaranteed by the framework convention.* PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Resolution 1713 (2010) Minority protection in Europe: best practices and deficiencies in implementation of common standards*, 12 marzo 2010. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1713.htm>. [Consulta: 5 marzo 2011]

Los derechos incluidos en el CMPMN pueden clasificarse en tres grupos. El primero se compone de derechos relacionados con la protección de la dignidad y contra la discriminación por razones de lengua, etnia o religión, siendo defendidos y ejercidos de manera individual. El segundo contiene derechos dirigidos a mantener y desarrollar la identidad lingüística, religiosa y étnica en una sociedad diversa. El Estado, para proteger estos derechos, requiere de un número significativo de individuos y en ciertas situaciones demanda su territorialidad, lo cual no significa el reconocimiento de derechos colectivos (por ejemplo, en la cuestión de la lengua o la religión, el derecho pertenece a la persona que es parte del grupo y no al grupo como tal). El tercer conjunto de derechos se refiere a los derechos de participación efectiva en la vida económica, social y política, como el derecho a participar en los órganos de elección popular, el derecho a conformar partidos políticos, el derecho a veto, etc., que sólo se ejercen, según la redacción de los artículos, de manera individual¹⁸⁴. El carácter individual de los derechos queda claramente establecido en el Informe Explicativo del CMPMN, donde se sostiene que los derechos y libertades serán ejercidos individual o conjuntamente con otras personas sin que esto último deba confundirse con la noción de derechos colectivos¹⁸⁵.

¹⁸⁴ El derecho a la participación efectiva en los aspectos políticos, económicos y sociales pueden generar derechos colectivos siempre y cuando exista un reconocimiento de la personalidad jurídica de la minoría nacional, sólo de este modo podrá disfrutar del derecho de autogobierno, pero este reconocimiento será en el ordenamiento interno de los Estados, ya que debido a la estructura actual del Derecho internacional no es posible la existencia de ese tipo de derechos. Eduardo, J., RUIZ VIEYTEZ, “Minorías Europeas y Estado de Derecho”, cit., p. 69.

¹⁸⁵ CONSEJO DE EUROPA, *Texto del Convenio Marco y el Informe Explicatorio para la Protección de las Minorías Nacionales*, cit., párrafos 13 y 37. Con respecto a los derechos individuales la Asamblea Parlamentaria emitió un documento de trabajo donde opinó sobre este tema: “95. (...) *The Framework Convention considers minority rights as individual rights which may be enjoyed in community with other individuals belonging to the same group. In the meantime, the definition included in the Assembly Recommendation 1201, is worded in terms of group rights – i.e. a minority is defined as a group as a whole. This makes practical application of this definition problematic. In practice often a part of persons belonging to a certain minority group have been living in a certain country for centuries, while a substantial number of other members of the same group migrated to the country relatively recently. For example, more than 40% of ethnic Russians in Latvia have been registered as citizens on the basis of the “restored citizenship” concept, what means that their ancestors lived in Latvia for centuries. In the meantime, almost 60% of ethnic Russians arrived in Latvia after World War 2. In this and a number of similar cases, the question arises whether it is appropriate to deny the protection under the Framework Convention to a number of individuals who fully qualify under the Recommendation 1201’s definition, solely on the basis that other members of the same group arrived to the country later?* 96. It is not at all evident that attempts to introduce group rights into international law will be productive for the better protection of minorities. It should be mentioned that absence of recognised group rights nowadays does not prevent international institutions, notably the European Court of Human Rights, from dealing with different aspects of the problem. More generally, “(...) International law supposes the existence of minorities both in general and of specific types. However, while the existence of human beings and states are “automatic” in international law, the existence of human groups is problematic. Conceptually, international law struggles with the definition of actors beyond the “State” (...) [While] the catalogue and content of individual human rights has become relatively clear, the specificity of protection for

d) Normas de carácter programático

Dadas las características del Derecho internacional, se requiere de fórmulas programáticas en el diseño de los tratados multilaterales, especialmente en temas relacionados con derechos humanos y derechos de las minorías nacionales, a fin de que las normas jurídicas se adapten a la situación particular de cada Estado¹⁸⁶.

Los tratados de derechos humanos precisan de un margen de flexibilidad en la aplicación de las obligaciones asignadas a los Estados parte, puesto que su finalidad es fomentar que se cumpla un porcentaje alto de las disposiciones establecidas, lo que en buena medida sólo puede lograrse reconociendo un cierto ámbito de adaptación de los derechos y obligaciones a los distintos contextos específicos¹⁸⁷. Es por ello que se incorporan en este convenio frases redactadas en forma de obligaciones y no como derechos. Así, vemos artículos del mismo que comienzan con frases tales como “*Las partes promoverán (...)*”, “*se comprometen cuando sea necesario*”, o “*no obstaculizarán*”. En este contexto, el CMPMN no es la excepción en cuanto a su carácter programático.

El carácter programático y la flexibilidad del CMPMN han generado opiniones opuestas entre los especialistas. Por un lado, se sostiene que el establecimiento de obligaciones a los Estados y no de derechos para las personas pertenecientes a minorías nacionales desdibuja la protección, colocando las disposiciones establecidas por debajo

groups, particularly minorities, has remained largely uncertain. Paramount in this uncertainty has been the very definition of “the” or “a minority” to whom any rights in the Framework Convention, seems to have proven its effectiveness.” PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Rights of national minorities*, Doc. 9862, 9 julio 2003. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc03/EDOC9862.htm>. [Consulta: 5 marzo 2011]. Algunos autores consideran que no basta con los derechos individuales tradicionales para la protección de las minorías nacionales, sino es necesario un instrumento jurídico propio que no diluya los derechos de estos grupos en la generalidad de los derechos humanos. Marta, REQUENA, HUERTA, “La Protección de las Minorías Nacionales en la Jurisprudencia de la Convención Europea de Derechos Humanos y la Convención-Marco de 1994”, *Andorra en el ámbito Jurídico Europeo. XVI Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Jefatura del Estado Andorrano, 1995, p. 315.

¹⁸⁶ José María, BAUTISTA, JIMÉNEZ, “El Convenio-marco para la protección de las minorías nacionales: construyendo un sistema europeo de la protección de las minorías”, *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 22, Núm. 3, 1995, p. 951. Cesáreo, GUTIÉRREZ ESPADA, *Derecho Internacional Público*, cit.

¹⁸⁷ El término flexibilidad se relaciona con la adaptación del Derecho internacional a la heterogeneidad y al dinamismo de la realidad social. Pablo, RODRÍGUEZ, *Flexibilidad y Tratados Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 23-38.

de los estándares marcados por el Derecho internacional¹⁸⁸. Contrariamente, otras voces argumentan que el carácter programático proporciona la oportunidad para que las demandas de las personas pertenecientes a una minoría nacional sean expresadas de manera libre y genuina, y que ante éstas el Estado tenga la obligación de responder, ya que no es razonable exigir una acción si no existe una demanda previa. Por lo tanto, el texto del CMPMN ofrece un parámetro de posibles respuestas ante una variedad de demandas¹⁸⁹. Ante estas opiniones divergentes, aparecen otras de carácter neutral que insisten en la importancia de la interpretación de las obligaciones, por parte del CC, para reducir el nivel de vaguedad¹⁹⁰.

En general, en el Derecho internacional puede no ser acertado establecer convenios con disposiciones especialmente rígidas, particularmente en temas que causan polémica en la comunidad internacional como los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales. En este sentido, la finalidad del CMPMN es proveer estándares mínimos de protección que, una vez aplicados en una situación en particular, posibiliten alcanzar unos máximos adaptados a cada contexto. Concretamente, el CMPMN no sólo ofrece herramientas legales para la evolución de la protección de las minorías nacionales sino también un marco de valores comunes que guían a las sociedades europeas.

¹⁸⁸ Florence, BENOIT-ROHMER, *La question minoritaire en Europe: vers un système cohérent de protection des minorités nationales*, Conseil de l'Europe, Alemania, 1996, p. 37. Gudmundur, ALFREDSSON, "A frame with an incomplete painting: comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with international standards and monitoring procedures", cit., pp. 292-294. Para unos autores la flexibilidad del tratado permite que los Estados se muestren reacios a su ratificación. Björn, ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, cit., p. 77.

¹⁸⁹ John, PACKER, "Situating the Framework Convention in wider context: achievements and challenges", cit., p. 46.

¹⁹⁰ La determinación de la regla es importante porque afecta directamente en su legitimidad, incrementa la transparencia de la misma e impulsa la voluntad de los miembros de la comunidad internacional para cumplirla. No obstante, el texto normativo siempre tiene un grado de flexibilidad, lo que no significa que sea menos legítimo. En este sentido, la indeterminación de sus reglas mina su cumplimiento porque éstas no son entendidas lo que hace difícil su obediencia. Asimismo su vaguedad e imprecisión abren la oportunidad para su interpretación. Sin embargo, el trabajo de los órganos encargados de su control o seguimiento mediante la interpretación de las normas reducen la indeterminación del texto, ayudando a clarificar su contenido. Thomas, FRANCK, "The Emerging Right to Democratic Governance", cit., p. 56. Marc, WELLER (ed.), *The Rights Minority: A Commentary of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 634. Spiliopoulou advierte que el CMPMN no es una guía de negociaciones sino una serie de obligaciones delimitadas que los Estados deben de aplicar. Los detalles de las obligaciones no se encuentran reguladas dentro del tratado, sino es una labor tanto del Comité de Ministros como del Comité Consultivo. Sia, SPILIOPOULOU ÁKERMARK, "The Added Value of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (I)", cit., pp. 72 y 89.

3.2.3.4.2.- Contenido del CMPMN

En primera instancia, en el texto del CMPMN se encuentran los principios base del tratado, a saber, la igualdad, la promoción de la tolerancia, el respeto mutuo y la prohibición de la discriminación, estableciéndose en los artículos 4 y 6 lo siguiente¹⁹¹:

Artículo 4:

“Las Partes se comprometen a garantizar a las personas pertenecientes a minorías nacionales el derecho a la igualdad ante la ley (...) A este respecto, se prohibirá toda discriminación fundada sobre la pertenencia a una minoría nacional (...)”

Artículo 6:

“Las Partes promoverán un espíritu de tolerancia y el diálogo intercultural, y tomarán medidas eficaces para promover el respeto y la comprensión mutuas entre las personas que vivan en su territorio, sea cual fuese su identidad étnica, cultural, lingüística o religiosa, en particular en los campos de la educación, de la cultura y de los medios de comunicación (...) se comprometen a tomar las medidas apropiadas para proteger a las personas que puedan ser objeto de amenazas o de actos de discriminación, de hostilidad o de violencia a consecuencia de su identidad étnica, cultural, lingüística o religiosa”.

Para algunos autores, los dos pilares o principios fundamentales de la protección de estos grupos son la prohibición de la discriminación (*conditio sine qua non*) y la igualdad. El primero trata de garantizar una igualdad formal, al mismo tiempo que intenta lograr una igualdad sustantiva, un trato diferencial para un grupo en diferentes circunstancias. El segundo pilar asume la existencia del primero, agregándose a él sin contradecirlo. Estos principios son indispensables para conservar y promover las características diferenciadas de las personas pertenecientes a minorías nacionales¹⁹², tal y como se pretende en el CMPMN con los artículos 4 y 6.

La clasificación de las obligaciones establecidas en el tratado, según la propuesta de Weller, se organiza en tres grupos¹⁹³:

a) Obligaciones de primera generación

Estos derechos se refieren a la protección de la dignidad de los seres humanos y a la prohibición de la discriminación por razones de lengua, etnia o religión. Estos

¹⁹¹ John, PACKER, “Situating the Framework Convention in wider context: achievements and challenges”, cit., p. 45.

¹⁹² Kristian, HENRARD, *Devising and Adequate System of Minority Protection. Individual Human rights, Minority Rights and the rights of Self-Determination*, Martinus Nijhoff Publishers, Países Bajos, 2000, p. 9.

¹⁹³ Marc, WELLER, “A critical evaluation of the first results on the monitoring of the Framework Convention on the issue of effective participation of persons belonging to national minorities (1998-2003)”, cit., pp. 69-70.

principios se encuentran en todos los instrumentos internacionales relacionados con la protección de derechos humanos y las libertades fundamentales. Dentro del texto del CMPMN, estos derechos están contemplados en los artículos 3, 4 y 5. Si bien en este último artículo se refiere a la identidad, cuando se trata de personas pertenecientes a minorías nacionales, ésta se relaciona directamente con la dignidad. A diferencia de los demás artículos del convenio, el artículo 3 es el único redactado en forma de derecho y se refiere a la autonomía individual:

“1. Toda persona perteneciente a una minoría nacional tendrá derecho a elegir libremente ser o no tratada como tal y el ejercicio de esa opción y de los derechos relacionados con la misma no dará lugar a ninguna desventaja.”

b) Obligaciones de segunda generación

En este segundo grupo se incluyen las obligaciones dirigidas a mantener y desarrollar la identidad de las personas pertenecientes a minorías nacionales, a saber, la protección de la lengua, libertad religiosa y la protección de la identidad étnica y cultural, obligaciones que se incorporan en los artículos 5 al 14 del convenio.

El artículo 5 señala el compromiso de los Estados para promover las condiciones que permitan mantener y desarrollar la cultura de las personas pertenecientes a minorías nacionales, y preservar los elementos esenciales de su identidad como la religión, la lengua, las tradiciones y el patrimonio cultural¹⁹⁴. Por su parte, los artículos 7 y 8 se refieren a la obligación para asegurar la libertad de reunión y asociación, expresión y libre pensamiento, de conciencia o de religión, así como a crear instituciones religiosas, organizaciones y asociaciones¹⁹⁵. El compromiso del Estado para reconocer la libertad de expresión, la libertad de opinión y la libertad de recibir y comunicar informaciones e ideas en la lengua minoritaria de las personas pertenecientes se establece en el artículo 9, del mismo modo que exige no obstaculizar la utilización de los (y de sus propios) medios electrónicos para ejercer la libertad de expresión en su propia lengua. Los

¹⁹⁴ El artículo 5 se relaciona con el artículo 27 del PIDCP de 1966 y es la única provisión formulada de manera negativa en el mismo. Artículo 27 “*En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma*”. Kristian, HENRARD, *Devising and Adequate System of Minority Protection. Individual Human rights, Minority Rights and the rights of Self-Determination*, cit.,

¹⁹⁵ Estas obligaciones están expresadas en forma de derechos en el PIDCP: artículo 18 relacionado al derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, artículo 19 destinado a la libertad de expresión y artículo 22 que reconoce la libertad de asociación.

artículos 10 y 11 tienen un carácter territorial porque buscan el compromiso de los Estados para el reconocimiento del uso de la lengua a toda persona perteneciente a una minoría nacional en las zonas geográficas tradicionalmente habitadas por dicho grupo o cuando constituyan en ellas un número significativo de personas. El uso de la lengua esta garantizado en las relaciones con la administración pública. De igual modo, toda persona será informada en una lengua que comprenda, de las razones de su detención, de la naturaleza y la causa de la acusación en su contra, teniendo derecho a defenderse en esa lengua, en caso necesario con asistencia gratuita de un intérprete. Asimismo, se exige al Estado que permita a las personas pertenecientes a minorías nacionales utilizar el apellido y nombres de pila, exponer signos, inscripciones, nombres de calles, indicaciones topográficas destinadas al público, en la lengua minoritaria, cuando exista una demanda suficiente de dichas indicaciones.

Ciertos autores consideran que los artículos 10.2 y 11.3 son innovadores porque conceden importancia a un espacio, área o territorio para el ejercicio de ciertos derechos encaminados a preservar la identidad de las personas pertenecientes a minorías nacionales¹⁹⁶.

10.2: *“En las zonas geográficas habitadas tradicionalmente o en número considerable por personas pertenecientes a minorías nacionales, cuando estas personas lo soliciten y dicha solicitud corresponda a una necesidad real, las Partes se esforzarán por asegurar, en la medida de lo posible, unas condiciones que permitan la utilización de la lengua minoritaria en las relaciones entre esas personas y las autoridades administrativas”.*

11.3: *“En las regiones tradicionalmente habitadas por un número considerable de personas pertenecientes a una minoría nacional (...)”*

Los temas relativos a la educación en la lengua minoritaria y la enseñanza de la misma se detallan en los artículos 12, 13 y 14. En el primero de ellos se pide a los Estados tomar medidas para fomentar el conocimiento de la cultura, la historia, la lengua y la religión de sus minorías nacionales, ofrecer oportunidades para la formación del profesorado y el acceso a los libros de texto. El artículo 13 exige a los Estados reconocer el derecho a las personas pertenecientes a minorías nacionales a crear y dirigir sus propios centros privados de enseñanza y de formación, lo que no implica la obligación de asistencia financiera para las partes. Por último, en el artículo 14 se

¹⁹⁶ Patrick, THORNBERRY, “Images of Autonomy and Individual and Collective Rights in International Instruments on the Rights of Minorities”, Markku, SUKSI, *Autonomy: Applications and Implications*, cit., p. 116. Xabier, DEOP MADINABEITIA, *La protección de las minorías nacionales en el Consejo de Europa*, cit., p. 195.

menciona la obligación de permitir el aprendizaje de la lengua minoritaria, que al igual que los artículos 10.2 y 11.3, contiene el elemento territorial:

“En las zonas geográficas habitadas tradicionalmente o en número considerable por personas pertenecientes a minorías nacionales, si existe una demanda suficiente, las Partes se esforzarán por asegurar, en la medida de lo posible y en el marco de su sistema educativo, que las personas pertenecientes a esas minorías tengan la posibilidad de aprender la lengua minoritaria o de recibir enseñanza en esa lengua”.

La relevancia de los artículos contenidos en este segundo grupo de obligaciones es que se reconoce la presencia de personas pertenecientes a minorías nacionales en un territorio, sobre una base histórica o tradicional, al igual que la concurrencia en el número de sus integrantes. A partir de estos rasgos se permite, por un lado, resistirse a situaciones que afecten a su existencia y a la asimilación forzada, y por otro, la posibilidad de preservar su identidad mediante el uso de la lengua en las relaciones públicas y privadas, así como imprimir sus nombres y poner sus marcas en ese territorio, como parte del patrimonio cultural. En otras palabras, el Estado a través de una serie de permisiones públicas y disposiciones expuestas en el CMPMN, se ve obligado a llevar a cabo y concretar una serie de acciones a favor de las personas pertenecientes a minorías nacionales¹⁹⁷, que pueden entenderse como constitutivas de un estándar mínimo de autonomía.

c) Obligaciones de tercera generación

En este tercer grupo se incluye la obligación de los Estados de establecer condiciones para la participación efectiva en la vida económica, social y política. Con esta obligación se procura la creación de un nuevo Derecho de minorías que sólo podría surgir de un proceso lento, dado que el contenido del artículo 15 destinado a generar ese tipo de participación es aún muy indefinido¹⁹⁸:

“Las Partes establecerán las condiciones necesarias para la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la vida cultural, social y económica, así como en los asuntos públicos, en particular los que les afecten”.

¹⁹⁷ Patrick, THORNBERRY, “Images of Autonomy and Individual and Collective Rights in International Instruments on the Rights of Minorities”, cit., pp. 118-199.

¹⁹⁸ Aún cuando ya se había incluido el derecho a la participación política en un instrumento internacional, en el artículo 25 del PIDCP, el CMPMN es el primer tratado internacional que introduce en el *hard law* no sólo la participación efectiva política sino la económica y social, especialmente para las personas pertenecientes a minorías nacionales. Marc, WELLER, “A critical evaluation of the first results on the monitoring of the Framework Convention on the issue of effective participation of persons belonging to national minorities (1998-2003)”, cit., p. 70.

Aunque la redacción del artículo 15 se encuentra desarrollada en términos muy generales, la obligación generada a partir de este artículo tiene dos sentidos. En el sentido negativo, implica una obligación de no interferencia por parte del Estado en los asuntos relacionados con la cultura y aquellas prácticas que tengan que ver con la identidad de las personas pertenecientes a minorías nacionales. En el aspecto positivo, los Estados se ven obligados a ofrecer un espacio para la plena expresión, práctica y desarrollo de la identidad de los miembros de estos grupos¹⁹⁹. A pesar de que el artículo 15 es uno de los que contiene un mayor grado de indefinición con respecto a los demás artículos del tratado, es considerado el corazón del convenio²⁰⁰. Por ello, en el Informe Explicativo se intentó clarificar su contenido de la siguiente manera:

*“(…) la participación de esas personas en la elaboración, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que pueden afectarles directamente; la realización de estudios, en cooperación con esas personas, con el fin de evaluar la incidencia que las actividades de desarrollo previstas podrían tener sobre ellas; la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en el proceso de toma de decisiones y en los órganos elegidos en el plano nacional como regional; formas descentralizadas o locales de administración”*²⁰¹.

Así, mientras la versión final del artículo 15 no incorporó nada sobre autoridades o poderes locales, en el Informe Explicativo se incluyeron ambos temas como posibles vías para alcanzar la participación efectiva. De hecho, en los informes enviados por los

¹⁹⁹ Marc, WELLER (ed), *The Rights of Minorities. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, cit., p. 430. Según Herard el artículo 15 puede ser interpretado desde una amplia variedad de temas, incluyendo el autogobierno local, mecanismos de consulta y varias formas de representación de las minorías en la esfera pública, o en la vida social, económica o cultural. Kristian, HENRARD, “Charting the Gradual Emergence of a more Robust Level of Minority Protection: Minority Specific Instruments and the European Union”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 22, Núm. 4, 2004, p. 572.

²⁰⁰ John, PACKER, “Situating the Framework Convention in wider context: achievements and challenges” cit., p. 46. COUNCIL OF EUROPE, *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs*, ACFC/31DOC (2008)001, 27 febrero 2008. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_CommentaryParticipation_en.pdf.

[Consulta: 5 marzo 2011]. En las dos propuestas para el CMPMN se contemplaba dentro de la participación la posibilidad de garantizar autoridades autónomas. “*The Framework Convention for the Protection of National Minorities did not borrow from Article 11 of the Parliamentary Assembly's proposal the idea of granting to persons belonging to national minorities in the regions where they are a majority "the right to have at their disposal appropriate local or autonomous authorities or to have a special status". In this Convention the right to have a special status is in fact replaced by a provision based partly on the Venice Commission's proposal: Article 15 of the Framework Convention guarantees the right to effective participation of persons belonging to national minorities in public affairs affecting them*”. VENICE COMMISSION, *Opinion on the interpretation of article 11 of the draft protocol to the European convention on human rights appended to recommendation 1201 of the parliamentary assembly*, CDL-INF (1996)004E, marzo 26, 1996, p. 3.

²⁰¹ CONSEJO DE EUROPA, *Informe Explicativo Relativo al Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales*, cit., p. 29.

Estados al Secretario General del Consejo de Europa en virtud del artículo 25 del CMPMN, se incluyen formas de autogobierno instauradas previamente en su ordenamiento interno como ejemplos de las vías utilizadas para lograr la participación efectiva de las minorías nacionales. Si bien el CC en sus informes ha señalado que la implementación de autogobiernos es una de las mejores prácticas en este sentido, es importante insistir en que ello no es un requisito que se exija expresamente a los Estados²⁰².

3.2.3.4.3.- Mecanismo de Control del CMPMN

El procedimiento de control para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el CMPMN se detalla en los artículos 24 a 26. Según el artículo 25, el control se realiza mediante informes enviados por los Estados al Secretario General del Consejo de Europa, que a su vez los remite al Comité de Ministros para su análisis jurídico (artículo 24.1). El primer informe debe enviarse al año de haber entrado en vigor el tratado y, posteriormente, cada cinco años o en cualquier momento en el que el Comité de Ministros lo solicite.

El informe estatal incluye información legislativa y otras medidas adoptadas por los Estados para dar efecto al CMPMN. El informe, aunque ello no es una práctica generalizada, se compone de dos partes. En la primera se detalla la información relacionada con la historia del Estado, su estructura política, indicadores económicos y datos demográficos, políticas existentes vinculadas con los derechos humanos o protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales. En la segunda parte se puntualizan las iniciativas legislativas y la normativa existente en el Estado, siguiendo el articulado del CMPMN. Para la elaboración del informe el CC exige que el gobierno consulte a las instituciones existentes a nivel nacional y regional²⁰³.

²⁰² Annelies, VERSTICHEL, “Elaborating a Catalogue of Best practices of effective Participation of National Minorities: Review of the Opinions of the Advisory Committee Regarding Article 15 of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities”, cit., p. 180.

²⁰³ “7. The Advisory Committee is not aware of any consultations between the Ministry of Labour and Social Affairs, which drafted the State Report, and other governmental structures at central or regional level. The Advisory Committee regrets the fact that, in the course of the process which led to the drafting of the State Report, the authorities did not organise consultations with representatives of the interested parties and the independent bodies working in the field of human rights protection. The Advisory Committee urges the Spanish authorities to organise such consultations in the future. In a general way the Advisory Committee encourages the Spanish authorities to take steps to increase awareness of the Framework Convention and its explanatory report and of the rules governing the

Para el análisis de los informes, el Comité de Ministros es asistido por el CC compuesto por dieciocho expertos independientes²⁰⁴. El CC es un órgano con responsabilidad política que fue instaurado para el monitoreo del cumplimiento del CMPMN. Es un cuerpo autónomo e independiente del Comité de Ministros. Si bien sus miembros son propuestos por los Estados miembros no son representantes de éstos. De acuerdo con las reglas de procedimiento, ninguno de los expertos analiza el informe del Estado del cual es nacional; tampoco puede tener vínculos familiares ni ser miembro de una minoría nacional importante del Estado que está analizando el informe²⁰⁵.

Para efectuar su trabajo, el CC tiene capacidad para dirigirse a los Estados con la finalidad de demandar información adicional. De igual manera, puede, a invitación del Estado o de organizaciones y asociaciones que se encuentren trabajando a favor de las minorías nacionales, realizar visitas *in situ* bien para recopilar información o para establecer un diálogo con la administración pública de los Estados o con la sociedad civil²⁰⁶. En ocasiones, después de la adopción de la Resolución sobre el informe estatal por el Comité de Ministros, el CC puede seguir manteniendo contacto con el Estado a fin de apoyarle para la correcta implementación de las recomendaciones²⁰⁷. El CC también puede recurrir al CE de la CELRM y a otros órganos del Consejo de Europa

monitoring procedure at international level, inter alia by publishing and distributing the State Report and other relevant material". COUNCIL OF EUROPE, *Opinion on Spain*, ACFC/INF/OP/I (2004)004, 27 noviembre 2003. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Spain_en.pdf.

[Consulta: 5 marzo 2011]

²⁰⁴ Mediante una resolución el Comité de Ministros adoptó normas para la composición del Comité Consultivo. Los Estados partes proponen dos candidatos que son elegidos por el Comité de Ministros para conformar un grupo de 18 expertos que ocupan ese puesto durante cuatro años, con posibilidad de renovar una vez. COMMITTEE OF MINISTERS, Resolution (97) *Rules on the Monitoring Arrangements under Articles 24 to 26 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 10E de 17 de septiembre de 1997. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=587887&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>. [Consulta: 5 marzo 2011]. Rainer, HOFMANN, "Review of the Monitoring Process of the Council of Europe Framework Convention for the protection of National Minorities", *European Yearbook of Minority Issue*, Vol. 1, 2001/2, p. 437.

²⁰⁵ *Ídem.*, p. 439. También existen las reglas de procedimiento del Comité Consultivo. FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Rules of Procedures*, ACFC/INF (98)002, adoptado por el Comité de Ministros el 16 de diciembre de 1998. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/2_Monitoring/PDF_ACFC_RulesProcedure_en.pdf.

[Consulta: 5 marzo 2011]

²⁰⁶ *Ídem.*, regla 37.

²⁰⁷ Carlos, JIMÉNEZ PIERNAS, "Mecanismos de control político del Derecho de minorías nacionales en el Consejo de Europa: el caso de España", *Congreso Internacional de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 23-26 mayo 2006.

para intercambiar información²⁰⁸. Todas las acciones adicionales deben ser aprobadas por el Comité de Ministros²⁰⁹.

Al finalizar el examen de los informes estatales, los miembros ordinarios del CC votan y emiten su opinión, que será posteriormente transmitida al Comité de Ministros²¹⁰. Éste emite conclusiones, que son formuladas a manera de resoluciones, sobre las medidas a adoptar por los Estados²¹¹. Antes de que el Comité de Ministros emita su Resolución, existe la posibilidad de que el Estado comente la opinión del CC²¹². Una vez adoptada la Resolución del Comité de Ministros, se publica ésta junto con el informe estatal, la opinión del CC y, en su caso, el comentario del Estado a la misma²¹³.

El Comité de Ministros tiene la posibilidad de formular recomendaciones para un Estado y fijar un tiempo límite para la puesta en práctica de esas recomendaciones. En caso que el Estado incumpla las recomendaciones no cabe la posibilidad de establecer una sanción contra éste, puesto que el cumplimiento de las disposiciones se fundamenta en la buena fe y voluntad de los Estados. Sin embargo, hoy en día existe un debate sobre los efectos tanto de las opiniones del CC como de las Resoluciones del Comité de Ministros. Por un lado, algunos autores sostienen que estas opiniones,

²⁰⁸ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Rules of Procedures*, cit., regla 39.

²⁰⁹ COMMITTEE OF MINISTERS, Resolution (97) *Rules on the Monitoring Arrangements under Articles 24 to 26 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, cit., regla 32.2.

²¹⁰ El proceso de votación del Comité Consultivo se encuentra en los artículos 25 a 33 del las Reglas de Procedimiento de 1998. FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Rules of Procedures*, cit.,

²¹¹ Los informes del Comité de Ministros originados del seguimiento de la CELRM son Recomendaciones y, los informes derivados del CMPMN son Resoluciones.

²¹² COMMITTEE OF MINISTERS, Resolution (97) *Rules on the Monitoring Arrangements under Articles 24 to 26 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, cit., regla 29. La Opinión del Comité Consultivo puede ser publicada con autorización del Estado en cuestión cuatro meses después de la transmisión de la opinión al Estado, al menos que éste tenga algún motivo razonado escrito ante la Secretaría. COMMITTEE OF MINISTERS, Resolution CM/Res (2009)3 amending Resolution (97) 10, *on the monitoring arrangements under Articles 24-26 of the Framework Convention for the protection of National Minorities*, 16 de abril 2009. Documento disponible en a siguiente dirección electrónica:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1433159&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>. [Consulta: 5 marzo 2011]

²¹³ COMMITTEE OF MINISTERS, Resolution (97) *Rules on the Monitoring Arrangements under Articles 24 to 26 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, cit., regla 27.

resoluciones y recomendaciones constituyen un tipo de “*soft jurisprudence*”²¹⁴. Por otro, se señala que las obligaciones establecidas en el CPMN están afectando el contenido de los debates políticos y legales internos de los Estados miembros²¹⁵. Por lo tanto, en cierto modo disminuye la necesidad de contar con un mecanismo sancionador.

3.2.3.4.4.- Contenido de los informes Estatales. Artículo 15

Como se ha indicado en párrafos anteriores, el CC carece de poder para imponer a los Estados un sistema político basado en la autonomía en beneficio de las personas pertenecientes a minorías nacionales. A pesar de ello, este órgano, en sus opiniones sobre la aplicación del CPMN y en especial con respecto al artículo 15, ve con beneplácito la implementación de diferentes grados de autogobierno como mecanismo para la protección de esos grupos, al mismo tiempo considera dicha práctica como un elemento fundamental para la cohesión y estabilidad interna de los Estados miembros. En efecto, son los propios Estados quienes incluyen tanto la autonomía territorial como la no territorial en sus informes, presentándola como uno de los mecanismos capaces de generar la participación efectiva de las minorías nacionales en la toma de decisiones dentro de su sistema político.

De esta manera, los informes estatales se pueden clasificar en dos grupos. El primero está integrado por informes provenientes de los Estados de Europa occidental, varios de ellos organizados políticamente como una federación o que proveen algún grado de autonomía en favor de las minorías nacionales. Las opiniones del CC se han proporcionado con relación a cada nivel de autogobierno. Por ejemplo, ante la descentralización política de las Islas Feroe y Groenlandia el CC opinó:

*“36. The Advisory Committee considers that home rule for Greenland and the Faroe Islands are important arrangements contributing to the effective participation of the individuals concerned in cultural, social and economic life and in public affairs”*²¹⁶.

²¹⁴ John, PACKER, “Situating the Framework Convention in wider context: achievements and challenges”, cit., p. 45. Francesco, PALERMO, “The Dual Meaning of Participation: The Advisory Committee’s Commentary to Article 15 of the FCNM”, *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 7, 2007/8, p. 410.

²¹⁵ Sia, SPILIOPOULOU ÁKERMARK, “The Added Value of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (I)”, cit., p. 88.

²¹⁶ FRAMEWORK CONVENTION’S ADVISORY COMMITTEE, *Opinion on Denmark*, ACFC/INF/OP/I (2001)005, 22 septiembre 2000. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp#Denmark. [Consulta: 5 marzo 2011]

Igualmente, el CC insistió en que la descentralización política española es un medio eficaz para valorizar las identidades culturales y la diversidad en los Estados:

“75. The Advisory Committee acknowledges that the internal organization of Spain, which is characterized by a high degree of decentralization, in itself constitutes an effective means of valorising cultural identities and diversity. The broad autonomy enjoyed by territorial structures and the sectoral powers attributed to them are such as to foster wide-ranging participation in the various spheres of public life.”²¹⁷.

“12. In general, Spain’s high degree of decentralisation has facilitated the promotion of cultural identities and diversity by allowing the Autonomous Communities to exercise broad powers in many relevant fields. At the same time, Spain’s political decentralisation means that a number of positive initiatives adopted at the national level of relevance to persons belonging to minorities, inter alia, in the fields of housing and education, need further action by the Governments of Autonomous Communities in order to be effective”²¹⁸.

En la misma línea, ante los procesos de descentralización en el Reino Unido, el CC señaló que han resultado de gran importancia para proteger los elementos identitarios de una comunidad:

“37. The Advisory Committee is pleased to note that devolution has brought with it significant progress in the preservation and development of the culture of the people of Wales, Scotland and Northern Ireland. The Advisory Committee also recognises that devolution has brought with it increased awareness and demands for recognition of the essential elements of the different communities’ identity and in particular their language”²¹⁹.

“85. In its first opinion, noting that devolution had increased awareness and demand for recognition and development of the cultures of the peoples of Wales, Scotland and Northern Ireland, the Advisory Committee welcomed the important steps already taken to meet some of the demands and encouraged the Government to pursue these steps further”²²⁰.

²¹⁷ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Opinion on Spain*, cit.

²¹⁸ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Second Opinion on Spain*, ACFC/OP/II (2007)001, 22 febrero 2007, párrafo 12. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Spain_en.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]. Véase igualmente la opinión sobre Italia. *Opinion on Italy*, ACFC/INF/OP/I (2002)007, 14 de septiembre 2001, párrafos 28, 29, 61, 66 y 68. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Italy_en.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]

²¹⁹ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Opinion on the United Kingdom*, ACFC/INF/OP/I (2002) 006, 30 noviembre 2001. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_UK_en.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]

²²⁰ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Second Opinion on the United Kingdom*, ACFC/OP/II (2007) 003, 6 junio 2007. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_UK_en.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]

Con respecto a la autonomía cultural, el CC sostuvo que ésta ha contribuido, por ejemplo, para satisfacer la participación efectiva del pueblo sami:

“60. The Advisory Committee considers that the Sami Parliament is an important body contributing significantly to the effective participation of the individuals concerned in cultural, social and economic life and in public affairs”²²¹.

Por otra parte, el federalismo aparece para el CC como uno de los sistemas que permite la representación de las minorías lingüísticas en Suiza:

“168. In its first Opinion, the Advisory Committee noted with satisfaction that the institutional framework enabled linguistic minorities in Switzerland to participate in political life to a very high degree both at the Federal and cantonal levels. The Advisory Committee also found that persons belonging to linguistic minorities were, in general, fairly represented in the Federal administration”²²².

Como ya se ha declarado anteriormente, las democracias occidentales también han sido objeto de opiniones al respecto del fortalecimiento de sus sistemas democráticos. En este sentido, el CC ha proporcionado alguna opinión, como es el caso de los Países Bajos y la posición de la provincia de Frisia dentro de dicho Estado, proponiendo alguna forma de autonomía en favor de dicha provincia caracterizada por su diferencia lingüística con la mayoría:

“84. The Advisory Committee notes that Dutch legislation does not provide for any special administrative status to the Province of Fryslân as compared to the eleven other provinces of the Netherlands. However, discussions are currently taking place regarding possible changes to be introduced in this respect. The Advisory Committee takes note in particular of the fact that the Joint Committee for Provincial Decentralisation (the so-called Lodders Committee) appointed by the Government in November 2007, recommended increased decentralisation of the competences of the central Government to the Province of Fryslân (Report on Freedom, Governance and Accountability (Ruimte, Regie en Rekenschap), March 2008) A steering committee with both State and Provincial representation, started to examine

²²¹ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Opinion on Norway*, ACFC/INF/OP/I (2003)003, 12 septiembre 2002. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Norway_en.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]. Véase también *Opinion on the Netherlands*, ACFC/OP/I(2009)002, 25 junio 2009.

²²² FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Second Opinion on Switzerland*, ACFC/OP/II(2008)002, 29 febrero 2008. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Switzerland_en.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]

a possible devolution of powers from the central to the local authorities in the field of Frisian language and culture”²²³.

El segundo grupo de documentos está integrado por las opiniones relativas a los Estados que han cambiado de régimen político, o que han surgido de la desaparición de otro, entre los cuales se encuentran los Estados del Este de Europa o del Cáucaso, como Armenia, Azerbaiyán, República Checa, Hungría o Ucrania, entre otros. Estos Estados disponen o han dispuesto de sistemas de organización política que se encuentran o se encontraban en proceso de reconstrucción o adecuación (armonización) conforme a los valores y principios europeos. En este orden de ideas, se sostiene que el CMPMN es un instrumento pensado para la situación de los Estados de Europa central y oriental²²⁴. Así, la opinión del CC se ha orientado, por un lado, a impulsar la implementación de tales valores y principios, y por otro, a promover medidas como la descentralización del poder u otra modalidad de autonomía, al mismo tiempo que indica los problemas a resolver. Un ejemplo de esto es el relativo a la situación de la República Checa:

*“171. Territorial reform and decentralisation have brought changes which should, in principle, contribute to the participation of national minorities in various areas of public life. Specifically, this applies to the setting-up of committees for national minorities, to advise local and regional authorities, in places where the latest census figures show that minorities account for at least 10% of the local population”*²²⁵.

²²³ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Opinion on the Netherlands*, ACFC/OP/I (2009) 002, 25 junio 2009. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_TheNetherlands_en.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]. “*The Netherlands has made commendable efforts with respect to the implementation of the Framework Convention to the Frisians living in Fryslân. Measures have been taken to facilitate the use of Frisian in relations with the administration and the judiciary, teaching of Frisian is available in primary and secondary schools and instruction in Frisian is slightly increasing. Further efforts are however needed in terms of teacher training, supervision of Frisian teaching and the amount of teaching in Frisian needs to be further discussed with Frisian representatives in order to adequately meet their demands. A possible devolution of powers from the central to the local authorities is currently being discussed and it is expected that reforms in this area will result in enhancing the preservation and development of Frisian language and culture*”. COMMITTEE OF MINISTERS, *Resolution CM/ResCMN(2010), On the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Netherlands*, 12 enero 2011.

²²⁴ Eduardo, J. RUIZ VIEYTEZ, “Derechos Humanos y Minorías Nacionales en el Siglo XXI”, cit., p. 63.

²²⁵ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Opinion on the Czech Republic*, ACFC/INF/OP/II (2005)002, 24 febrero 2005. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_CzechRepublic_en.pdf. [Consulta: 5 marzo 2011]

De igual modo, a través de sus dictámenes, el CC propone cambios legislativos cuando la autonomía no ha sido bien dirigida:

“66. In its first Opinion, the Advisory Committee concluded that the National Minorities Cultural Autonomy Act has not had a substantial impact in Estonia and that it should be revised or replaced with norms that are better adapted to the current minority situation in Estonia (...) 69. Estonia should amend its legislative framework concerning cultural autonomy of national minorities. This should be done in parallel and in coordination with the pending proposals to draw up a new law on national minorities. In this connection, Estonia should confirm and consolidate its increasingly practical and inclusive approach as regards the personal scope of the protection designed for national minorities”²²⁶.

Un caso excepcional en este segundo grupo de opiniones sobre Estados es el de Hungría. Como hemos visto en el capítulo segundo, este Estado se caracteriza por haber introducido la legislación necesaria para garantizar la participación efectiva de las minorías nacionales en todos los niveles de gobierno. En añadidura, es uno de los Estados que ha tenido en cuenta las recomendaciones de los Comités, tanto Consultivo como de Ministros. En el primer informe sobre Hungría, el CC señaló que si bien el sistema de autogobierno en términos generales funcionaba satisfactoriamente, existían algunos problemas como la falta de financiamiento adecuado y fondos para su operación. Ante esto, el gobierno húngaro aprobó en 2004 la Ley T/99126 destinada a proporcionar una autonomía operativa y financiera a los autogobiernos de las comunidades minoritarias²²⁷.

No es desconocido que en algunos Estados del centro y este de Europa las medidas realizadas en virtud del artículo 15 no han llegado a consolidarse. Esto posiblemente se deba a factores estructurales como la falta de procesos democráticos suficientemente arraigados, la carencia de estructuras políticas e institucionales adecuadas, o una inapropiada coordinación y comunicación entre los diferentes niveles de gobierno. Por otro lado, puede deberse también a aspectos más técnicos tales como la

²²⁶FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Opinion on Estonia*, ACFC/INF/OP/II(2005)001, 24 de febrero 2005. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Estonia_en.pdf.

[Consulta: 5 marzo 2011]

²²⁷ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Opinion on Hungary*, ACFC/INF/OP/I (2001)004, 22 septiembre 2000, párrafos 46 y 47 y *Second Opinion on Hungary*, ACFC/INF/OP/II (2004) 003, 9 diciembre 2004, párrafo 114. Ambos textos disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp.

[Consulta: 5 marzo 2011]

falta de fluidez de recursos financieros destinados al mantenimiento de los gobiernos descentralizados. Este es el tipo de problemática que se presentó, por ejemplo, en Moldavia²²⁸, Montenegro²²⁹ y Polonia²³⁰.

Cabe agregar que la problemática relacionada con los aspectos estructurales se deriva principalmente de dos aspectos. En primer lugar, la mayoría de los Estados del centro y este de Europa disponen de sistemas políticos que aún no han logrado desprenderse en su totalidad de algunas rémoras institucionales o sociales de su pasado comunista y que, por lo tanto, requieren de un tiempo considerable para desarrollar estructuras propias de un sistema democrático. En segundo lugar, si bien estos Estados en el pasado gozaron de sistemas de autonomía, ésta no se relacionó directamente con la gestión de la diversidad bajo principios democráticos. Consecuentemente, los acontecimientos de la década de los noventa relacionados con la situación de las minorías nacionales pusieron a los Estados en alerta de cara al reconocimiento de la autonomía. Un tercer aspecto se relaciona con el significado de la autonomía y tiene que ver con el reto de cómo incluir la concepción de la participación efectiva en los ordenamientos internos en beneficio de grupos. Es decir, el desafío de interpretar y

²²⁸ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Third Opinion on Moldova*, ACFC/OP/III (2009)003, 11 diciembre 2009. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_OP_Moldova_en.pdf.

[Consulta: 5 marzo 2011]

²²⁹ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Opinion on Montenegro*, ACFC/OP/I(2008)001, 28 febrero 2008, párrafo 104. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Montenegro_en.pdf.

[Consulta: 5 marzo 2011]

²³⁰ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Second Opinion on Poland*, ACFC/OP/II (2009)002, 20 marzo 2009. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Poland_en.pdf. [Consulta:

5 marzo 2011]. “*The advisory committee of the framework convention has identified a number of problems in this area: 12.2.1. there might be an unclear division of competences between the central and sub-national authorities, the norms applied by the central and regional levels may be contradictory or central authorities may have lost all power regarding the protection of persons belonging to national minorities after a shift of competencies in favour of local authorities; 12.2.2. local authorities do not implement the framework convention because of a lack of funds from the central budget and/or because of a lack of political will; 12.2.3. local authorities take decisions and/or actions which are incompatible with the principles enshrined in the framework convention (for instance local politicians’ hate speeches, school segregation, impeding the participation of national minorities’ representatives in public affairs); 12.2.4. in addition, in certain states the central government obliges local authorities to actively restrict the language rights of national minorities on the basis of domestic regulations which contradict the framework convention and the European Charter for Regional or Minority Languages*”. PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Resolution 1713 (2010) Minority protection in Europe: best practices and deficiencies in implementation of common standards*, 12 marzo 2010. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1713.htm>.

[Consulta: 5 marzo 2011]

adecuar conceptos tales como soberanía, igualdad, pueblo, nación o democracia bajo una visión jurídica más progresista, dado que estos conceptos han sido tradicionalmente interpretados desde una perspectiva reduccionista formal y positivista por parte de los parlamentos y de los legisladores²³¹. Es en este proceso de construcción y robustecimiento de las estructuras políticas y jurídicas de los Estados donde el protagonismo, tanto del CC como del Comité de Ministros, es primordial para cambiar la concepción de la autonomía y para que ésta sea vista como un rasgo propio de los sistemas democráticos, de manera que sea aceptada por los Estados europeos como uno de los estándares mínimos de protección para las personas pertenecientes a minorías nacionales.

A pesar de que las recomendaciones de ambos Comités (Consultivo y de Ministros) no son jurídicamente obligatorias en términos generales para los Estados, sí lo pueden ser para algunos Estados si confluye la voluntad política o institucional adecuada. De este modo, algunos países han incorporado derechos en su ordenamiento interno o han elaborado normativas en respuesta a dichas recomendaciones²³². Por ejemplo, el 9 de abril de 2001, la Corte Constitucional rumana falló a favor de una ley sobre administración local que estableció el derecho de las personas pertenecientes a una minoría nacional al uso de su lengua en su relación con la administración pública, especialmente en las áreas donde éstas constituyesen al menos el veinte por ciento de la población, usando para ello la base jurídica del artículo 10.2 del CMPMN²³³. En 2005, y en relación con el artículo 15, en este mismo Estado, el Parlamento inició debates acerca del proyecto de la Ley sobre el Estatus de las Minorías Nacionales, en cuyo artículo

²³¹ Marko, en este sentido, se refiere al proceso de incorporar tanto de las Recomendaciones de Lund como del artículo 15 del CMPMN (junto con los artículos 4 y 5) en los ordenamientos internos de los Estados, dado que se intenta interpretar disposiciones influenciadas por las teorías comunitaristas en el derecho de participación efectiva. Este proceso demanda un ambiente de diálogo interdisciplinario entre el Derecho, la Ciencia Política y la Filosofía del derecho, lo que origina que la incorporación de las disposiciones internacionales se desarrolle de manera lenta. Joseph, MARKO, “Effective participation of National Minorities in Public Affairs in Light on National Case Law”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Núm. 16, 2009, pp. 621-642.

²³² Todos los organismos de la región de Europa occidental exigieron a los nuevos Estados, surgidos del derrocamiento de comunismo y que deseaban ingresar en dichas instituciones, el cumplimiento de ciertos requisitos políticos y económicos, entre los que incluían el respeto de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales. Con ello comenzaron a incorporar los principios europeos en sus ordenamientos internos. Xabier, ARZOZ SANTISTEBAN, “El Principio Constitucional de igualdad de las Nacionalidades en Austria-Hungría”, cit., p. 377.

²³³ Francesco, PALERMO, “The Dual Meaning of Participation: The Advisory Committee’s Commentary to Article 15 of the FCNM”, cit., p. 423 y nota a pie de página 50. Francesco, PALERMO, “Domestic Enforcement and Direct Effect of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. On the Judicial Implementation of the (Soft?) Law of Integration”, cit.

57.1 establecía la autonomía cultural²³⁴. Existen más ejemplos que pueden citarse en este sentido. Así, por ejemplo, el Estado de Moldavia tomó en cuenta los comentarios del Comité Consultivo con relación a la Ley de la Unidad Territorial Autónoma de Gagauzia (*Law on the Gagauz Autonomous Territorial Unit*)²³⁵, de igual forma que lo hizo Serbia ante su compromiso con la autonomía territorial de Voivodina²³⁶. Finlandia, por su parte, incorporó en su legislación la recomendación elaborada por el CC de consultar al Parlamento sami en temas relacionados con dicho pueblo. Esta consulta se efectuó con motivo de la elaboración y posterior aprobación de la Ley sobre Medios de Comunicación²³⁷.

Al hilo de las anteriores argumentaciones, se podría señalar que los resultados obtenidos de los informes estatales, y teniendo en cuenta la complejidad del tema, son positivamente modestos. Treinta y nueve de los cuarenta y siete Estados miembros del Consejo de Europa han asumido las obligaciones del CMPMN y veintitrés de ellos mencionan medidas relacionadas con la autonomía o incluyen planes para llevar a cabo alguna medida relacionada con la descentralización, como mecanismos para cumplir lo establecido en el artículo 15²³⁸.

Recapitulando lo ya estudiado en el presente apartado y habiendo analizado el comentario adoptado por el Comité Consultivo en 2009 sobre el artículo 15 del CMPMN, podemos afirmar lo siguiente:

²³⁴ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Second Opinion on Romania*, ACFC/OP/II(2005)007, 24 noviembre 2005, párrafo 67. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Romania_en.pdf [Consulta: 5 marzo 2011]

²³⁵ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Third Opinion on Moldova*, cit., párrafos 177 y 179.

²³⁶ El gobierno elaboró un proyecto de estatutos sobre la autonomía de Voivodina que a la fecha de presentar el informe no había sido aprobado por el Parlamento serbio. FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Opinion on Serbia and Montenegro*, ACFC/INF/OP/I (2004)002, 2 marzo 2004, párrafos 111 y 112. *Second Opinion on Serbia*, ACFC/OP/II (2009)001, 19 marzo 2009, párrafo 252. Ambos textos disponibles en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp. [Consulta: 5 marzo 2011]

²³⁷ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Opinion on Finland*, ACFC/INF/OP/I (2001)002, 22 septiembre 2000, párrafos 47 y 50 y *Second Opinion on Finland*, ACFC/OP/II(2006)003, 20 de abril 2006, párrafos 154 y 156. Ambos textos disponibles en la siguiente dirección electrónica: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp. [Consulta: 5 marzo 2011]

²³⁸ Azerbaiyán, Dinamarca, Eslovenia, Estonia, España, Federación Rusa, Finlandia, Hungría, Italia, Moldavia, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Rumania, Serbia, República Checa, República de Eslovaquia, Suecia, Suiza, Macedonia, Ucrania y Reino Unido.

1. El artículo 15 es una disposición central del convenio debido a que a través de él se pretende alcanzar un cierto grado de participación plena y efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales. El grado de participación alcanzado puede ser considerado como uno de los indicadores que mide el nivel de pluralismo y de democracia de una sociedad.

2. El CMPMN no establece de modo expreso el derecho a la autonomía para las personas pertenecientes a minorías nacionales. Sin embargo, el CC considera que la autonomía es una herramienta valiosa para promover y crear las condiciones necesarias para la participación efectiva de estos grupos en la vida política de los Estados, particularmente en las regiones donde habitan:

“The constitutional design of a State can have a decisive impact on the effective participation of persons belonging to national minorities in public life. Bearing in mind the need to take account of national circumstances, sub-national forms of government and minority autonomous self-governments can be valuable tools to foster effective participation of persons belonging to national minorities in many areas of life. Irrespective of the constitutional design of a State, the central authorities should remain committed to their responsibility towards persons belonging to national minorities resulting from the international and national legislative framework”²³⁹.

3. El Comité Consultivo aprueba y ve con beneplácito los acuerdos de autonomía territorial y no territorial que se vienen adoptando en el seno de diversos ordenamientos a través de vías diferentes. Además considera que en los Estados en los que se aplica esta forma de reparto del poder, las personas pertenecientes a minorías nacionales participan de manera *efectiva* en el juego democrático.

3.3.- La autonomía como un estándar mínimo de protección para las minorías nacionales

En el DIDH se ha reconocido el derecho a la participación plena y efectiva de las personas en la vida pública, incluyendo:

1. La participación en la vida económica y social, que se refiere entre otras cosas, al acceso a la propiedad o a la tierra, al diseño de los proyectos sociales o económicos, así como la participación en la vida cultural.

²³⁹ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Commentary on the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs*, cit., p. 8.

2. La participación en los asuntos públicos, integrada a su vez por dos dimensiones. Por un lado, la que comprende el acceso a los procesos legislativos, mecanismos consultivos o la representación en la administración pública, en la judicatura o en el ejecutivo, el derecho a veto, la conformación de partidos políticos, etc.²⁴⁰. Por otro lado, la autonomía incluida por el Informe Explicativo del CMPMN, pero que aún no es reconocida explícitamente como un derecho, en contraste con las medidas que integran la primera dimensión.

Sin embargo, si partimos de que los propios Estados practican diferentes grados de autonomía y de que ésta es considerada por un sector creciente de la doctrina como un medio idóneo para generar la participación efectiva de las minorías nacionales, es posible sostener que la autonomía, en sus diferentes modalidades, se ha venido consolidando como parte del conjunto de estándares normativos aceptados en Europa para la protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, lo que se refuerza especialmente a partir de la implementación del CMPMN y del trabajo, tanto del CC como del Comité de Ministros del Consejo de Europa en su interpretación y seguimiento²⁴¹.

Así pues, a pesar de que el derecho a la autonomía de las minorías nacionales no está reconocido hoy en día de manera expresa en el Derecho internacional de los Derechos Humanos, o en el llamado Derecho europeo de las minorías, la evolución normativa y política de las dos últimas décadas en Europa desvela su paulatina emergencia como un contenido del derecho a la participación política de las personas pertenecientes a minorías nacionales.

²⁴⁰ “*The legal obligation to provide for effective participation of national minorities in public life is now entrenched in minority rights law. Besides others aspects, including those relating to direct participation of minorities in decision-making processes (...)*”. Marc, WELLER, “Advisory and Consultative Bodies for the Protection of Effective participation on National Minorities”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Núm. 16, 2009, p. 608.

²⁴¹ El CMPMN es fuente de obligaciones y derechos, así como de estándares europeos. A la luz de este convenio, las cortes de los Estados parte han hecho referencia, de acuerdo con sus procedimientos internos, a la premisa clásica formal que el convenio tiene sobre las constituciones nacionales. En este sentido, las cortes reiteran que la fuerza jurídica depende del acercamiento de la constitución hacia el Derecho internacional. Por ejemplo, la Corte Constitucional de Bulgaria explícitamente reafirmó que un tratado internacional debe ser alineado con la constitución. El caso de Bosnia y Herzegovina, la Constitución es parte del un acuerdo internacional y el CMPMN está incorporado a la constitución a través del anexo I de la Constitución de 2000. Francesco, PALERMO, “Domestic Enforcement and Direct Effect of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. On the Judicial Implementation of the (Soft?) Law of Integration”, cit., pp. 194 y 195.

Al mismo tiempo, según la configuración del derecho a la participación recogido en el artículo 15 del CMPMN, en aquellos supuestos en los que otras medidas no consigan asegurar una participación efectiva para los miembros de las minorías nacionales, la autonomía aparecerá como una obligación de ineludible cumplimiento para la consecución de lo que está ya recogido en dicho precepto.

La justificación de esta posición que subraya el carácter emergente del derecho a la autonomía como parte del derecho a la participación política de las minorías nacionales en Europa puede sintetizarse en torno a tres tipos de argumentos diferenciados. En primer lugar, la existencia de una opinión doctrinal creciente en este sentido entre los académicos que trabajan específicamente en el ámbito de los derechos humanos de las minorías. En segundo lugar, la aplicación cada vez más amplia de instrumentos regionales como la CEAL, la CELRM y el CMPMN, así como la aprobación de otros documentos de *soft law* en el seno de las organizaciones regionales europeas. En tercer lugar, la práctica reciente de los Estados europeos, que muestra en perspectiva histórica un claro avance de los acomodos basados en la autonomía, en su sentido más amplio, para la gestión de su diversidad interna. Este apartado pretende precisamente sistematizar estos argumentos que ayudan a la consolidación progresiva de una idea amplia de autonomía como un derecho emergente de las minorías nacionales en el seno de los países del Consejo de Europa.

a) Argumentos doctrinales

Aunque no puede defenderse que exista unanimidad total al respecto, un número creciente de autores europeos considera a la autonomía, entendida como un conjunto amplio de posibilidades, como uno de los estándares ya cristalizados en la protección de las minorías nacionales europeas. En efecto, existe un consenso entre una parte importante de los juristas especializados en el tema de las minorías nacionales en considerar que el acceso a un gobierno democrático es un derecho universal que, junto con el de participación efectiva, corresponde de igual manera a las personas pertenecientes a minorías nacionales. No obstante, muchos insisten en la naturaleza más instrumental que sustantiva de la autonomía, configurándola aún más que un derecho en sí mismo, como un medio o mecanismo que aseguraría la efectividad de la participación política. Tal y como insiste Weller:

“It would be premature to claim that there exists an express legal entitlement to autonomy for minorities outside of the context of the rights of indigenous peoples. Nevertheless, there are strong indications that autonomy is increasingly used to accommodate minorities in all regions of the world. In some instances, autonomy may be the only effective way of implementing the requirement of universal minority rights, including those enunciated in the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. In such circumstances, there would be a strong presumption in favour of the establishment of autonomy structures. However, the government, representing all segments of the population and acting in consultation with the relevant minority communities, enjoys a wide margin of appreciation in this respect”²⁴².

De igual manera, algunos autores argumentan que la autonomía podría ser compatible con la idea emergente de que la autodeterminación, en su vertiente interna, es un derecho humano que pertenece a la totalidad de la población de un Estado que se basa en un proceso pluralista y democrático:

“(...) autonomy schemes, though not per se legally mandatory, may therefore be compatible with the emerging view of self-determination (notably internal) of the ‘whole people’ (as opposed to the de facto simple majority), as an inclusive human-rights based, democratic and pluralistic process, which ultimately provides the materially disaggregated individuals and groups comprising ‘the whole’ with meaningful choices on a occasional and permanent basis (depending, respectively, on its external or internal dimension)”²⁴³.

Entre estos mismos autores hay voces que destacan el papel que pueden jugar los órganos de control y seguimiento de los convenios que hemos venido analizando,

²⁴² Marc, WELLER, *Towards a general Comment on Self-Determination and Autonomy*, Commission on Human Rights, cit., p. 19. “88. It is possible that groups living within sovereign States do have a right to self-determination short of secession. This depends on the acceptability of the concept of “internal self-determination”. It follows very clearly from the quoted provision in the Declaration on Friendly Relations that there must be a government which is representative of the whole people; this means that the people as a whole has a right to elect its government. Democracy is thus clearly a part of the right to self-determination. What is less clear is whether groups have a right to some local self-government, or autonomy within the State, on the basis of the right to self-determination. As will later be shown, some form of territorial subdivision may in some cases be a practical way to ensure the existence and identity of an ethnic group, provided it is given a democratic, not ethnocratic, content. Whether there exists a general right is much more doubtful”, Asbjorn, EIDE, Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities, Commission on Human Rights, E/CN.4/Sub.2/1993/34, agosto 10 1993, p. 19. Vid: Hans-Joachim, HEINTZE, “On the Legal Understanding of Autonomy”, cit. nota, 37, pp. 7-32. Kinga, GÁL, “Minority Governance on the Threshold of the Twenty-First Century”, Kinga, GÁL (ed.), *Minority Governance in Europe*, cit., p. 6. Gaetano, PENTASSUGLIA, *Minorities in international law. An introductory study*, cit., p. 173. Björn, ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, cit., pp. 412. Francesco, PALERMO, “The Dual Meaning of Participation: The Advisory Committee’s Commentary to Article 15 of the FCNM”, cit., p. 420.

²⁴³ Gaetano, PENTASSUGLIA, *Minorities in international law. An introductory study*, cit., p. 176.

particularmente el CPMN, para promover la práctica de autonomía. Sobre todo, si la representación de los grupos minoritarios en los procesos de decisión, en especial en los órganos de elección no se traduce en una verdadera participación efectiva, por ser ésta en ocasiones pasiva, estática o meramente formal en contraposición a una participación dinámica y real que involucre a estos grupos en los procesos políticos²⁴⁴, lo que, en tal caso, solo podría lograrse a través del aseguramiento de algún grado, siquiera mínimo, de autonomía.

Si bien este grupo de autores apunta a que hoy en día el derecho a la autonomía no se plantea de modo explícito o indubitado, puesto que el Derecho internacional aplicable sigue estando sujeto a diversas interpretaciones, también señalan que este derecho a la autonomía podría estar en evolución, como un derecho emergente, particularmente a la luz del derecho a la democracia como contenido de la vertiente “interna” del derecho de autodeterminación²⁴⁵. Al mismo tiempo, se defiende que la autonomía seguramente continuará desarrollándose en el ámbito del Derecho internacional relativo a las minorías. Sobre todo, si se tiene conciencia de su rápido desarrollo en las últimas dos décadas. Si durante casi cuarenta años el tema de la autonomía vinculado con la problemática de las minorías nacionales no se mencionó en los textos internacionales de derechos humanos, hoy en día se puede elaborar un listado de documentos internacionales en los que se contempla esta noción, sea como derecho o como instrumento, tanto en normas del *hard law* como, sobre todo, en documentos del ámbito del *soft law*²⁴⁶. Finalmente, se insiste en que tanto el principio de subsidiaridad en el proceso de la toma de decisiones como el énfasis sobre la genuina representación en el gobierno local son argumentos ampliamente aceptados por los Estados cuando se refieren a la participación efectiva de las minorías nacionales²⁴⁷.

²⁴⁴ Francesco, PALERMO, “The Dual Meaning of Participation: The Advisory Committee’s Commentary to Article 15 of the FCNM”, cit., pp. 412 y 420.

²⁴⁵ “International law provides a frame only in respect to complying with the standards of minority protection and the “internal” right to self-determination, However, minorities or peoples do not yet have a legal claim to autonomy”. Hans-Joachim, HEINTZE, “On the legal understanding of autonomy”, cit., p. 32.

²⁴⁶ Tim, POTIER, *Conflict in Nagorno-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia. A Legal Appraisal*, Kluwer Law International, La Haya/ Londres/ Boston, 2001.

²⁴⁷ “In terms of minority self-government,, it would be premature or perhaps even wrong to note that there has been a recognition of territorial autonomy as a mandatory requirement for areas mainly inhabited by persons belonging to national minorities. However, there is no doubt that subsidiarity in decision-making and emphasis on genuinely representative local government are now to be expected”. Marc, WELLER, “A critical evaluation of the first results on the monitoring of the Framework

b) Argumentos normativos

Los tratados adoptados por el Consejo de Europa, esto es, la CEAL, la CELRM y el CMPMN, han contribuido a que las diferentes formas de autonomía formen parte de los estándares de protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales en Europa. Es evidente que la labor conjunta de los organismos de control y seguimiento de estos tratados ha supuesto en este campo una contribución considerable a través de lo que Packer y, posteriormente Palermo, han llamado “*soft jurisprudence*”²⁴⁸.

Los tres convenios se complementan y relacionan entre sí, y a través de ellos se dispone de un mayor grado de protección para las personas pertenecientes a minorías nacionales. Después de analizar el modo en el que estos tres convenios vienen siendo aplicados o interpretados, es posible vislumbrar varios estadios protectivos correlativos sobre la base del contexto político de cada Estado. Una primera situación se inicia con la ratificación de la CEAL, a través de la que el Estado se compromete a reconocer y fortalecer la autonomía local. Si además ese Estado forma parte de la CELRM y ha decidido proteger las lenguas o lengua habladas dentro de su territorio, cuando las mismas definan la presencia de una minoría nacional, las personas pertenecientes a dicha minoría nacional que habitan en la entidad que ejerce la autonomía local o regional se verán beneficiadas no sólo de los efectos originarios de la autonomía (el principio de subsidiaridad), sino también de la protección de su lengua y cultura. En el caso de que este mismo Estado proteja a la misma minoría mediante el CMPMN, ello significará un mayor grado de protección del grupo y posiblemente el fortalecimiento de la autonomía de la entidad en la que habitan dicho colectivo, sobre todo a través del artículo 15 del CMPMN. Este sería el estadio de mayor protección posible, que concurre de hecho en el caso de algunas minorías nacionales, por ejemplo en países como Noruega, Dinamarca o Hungría.

Convention on the issue of effective participation of persons belonging to national minorities (1998-2003), cit., p. 93.

²⁴⁸ “Beside its practical implications, on a more abstract level, the commentary represents an important interpretative instrument. The commentary does not aim to create new law or doctrine, and it is merely a compilation of the work of the Advisory Committee on this particular subject and on the related aspects in the FCNM. However, there is clearly a potential for it to become more than that. By ratifying the FCNM, states bind themselves to its principles, and these include the acceptance of the (non-binding) opinions of the Advisory Committee; moreover, the non-binding opinions of the Advisory Committee establish an *acquis* that becomes de facto binding to new member states, because they ratify the convention aware of the interpretation given to it by the monitoring body”. Francesco, PALERMO, “The Dual Meaning of Participation: The Advisory Committee’s Commentary to Article 15 of the FCNM”, cit., p. 423

La segunda de las situaciones implica que la ratificación por parte de un Estado, tanto de la CELRM como del CMPMN, significaría que el Estado está comprometido a crear las condiciones necesarias que garanticen, por un lado, la salvaguarda de ciertas lenguas regionales y minoritarias y, por otro, la promoción y la implementación de la participación en la vida económica, política y social del Estado a favor de las minorías que éste haya reconocido como sujetos de aplicación de dicho convenio. Si las lenguas protegidas por la CELRM son las mismas practicadas por las minorías nacionales reconocidas en el CMPMN, el grado de protección de las minorías nacionales será mayor y, posiblemente, en situaciones particulares ello conllevaría proveerlas de un cierto grado de autonomía.

Por último, la tercera situación supondría que el Estado en cuestión sólo hubiera ratificado la CEAL sin reconocer la presencia de minorías nacionales en su territorio. Incluso en este caso concurren tanto los valores como los principios universales y europeos aceptados por todos los Estados miembros del Consejo de Europa, además de la existencia de estructuras (como el ACMN) que se esforzarían por la protección de las personas pertenecientes a aquellas minorías nacionales. En ocasiones, dependiendo del grado de democracia y el tipo de los sistemas políticos de los Estados, estos grupos minoritarios podrían verse beneficiados de cierto grado de autonomía. Este estadio, que podríamos calificar de mínimos en el panorama comparado europeo actual, es el que correspondería a países como Francia, Grecia o Turquía. Con relación a Francia, a pesar de que éste país niega la existencia de minorías nacionales en su territorio bajo los principios de indivisibilidad y unidad de la república, ha permitido la autonomía política a los Territorios de Ultramar (DOM-TOM) y la autonomía administrativa a la Isla de Córcega. Por su parte, Grecia y Turquía sólo reconocen a minorías religiosas en su territorio como resultado del Tratado de Lausana de 1923. Sin embargo, las presiones por parte de los organismos internacionales europeos y universales han ido modificando paulatinamente incluso la política de estos dos Estados²⁴⁹.

²⁴⁹ De acuerdo con Arp, Francia, Grecia y Turquía, bajo la objeción persistente, se niegan a reconocer los derechos de las minorías nacionales en sus ordenamientos internos, argumentado que en su territorio no existe este tipo de grupos minoritarios. La “objeción persistente” consiste en no reconocer, por parte de un Estado, una norma consuetudinaria desde que comienza a manifestarse. Björn, ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, cit., p. 147-148.

En esta línea, después de diez años de la interpretación del CMPM, el Comité Consultivo reconoció en febrero de 2008 que las diferentes formas de autogobierno pueden jugar un papel importante en la creación de las condiciones necesarias para alcanzar la efectiva participación de las personas pertenecientes a minorías nacionales en el proceso de toma de decisiones, particularmente en las regiones en las que habitan. Si bien la aplicación de la autonomía es una decisión libre de cada Estado, su práctica constituye un importante mecanismo para el acomodo de las demandas de estos grupos, que garantiza la efectividad de su participación²⁵⁰.

Por su parte, los mecanismos y textos de la OSCE, especialmente el Documento de Copenhague de 1990 y las Recomendaciones de Lund de 1999, también han desempeñado un papel importante como guías que ofrecen directrices funcionales para que los Estados establezcan medidas sobre la participación de las personas pertenecientes a minorías nacionales. La relevancia de las Recomendaciones de Lund se basa en ofrecer soluciones para contrarrestar la baja participación de las minorías nacionales en los Estados miembros de la OSCE y, al mismo tiempo, en contribuir a la búsqueda de respuestas sobre el dilema concerniente a la relación entre la democracia representativa y la democracia participativa. De igual manera, estos documentos se han convertido en una herramienta eficaz al brindar una serie de estándares que colman las fisuras del marco normativo, apoyándose en la necesidad de una cultura democrática con una fuerte inclinación hacia la inclusión e integración de todos los grupos de una comunidad política, como aspectos esenciales para alcanzar la democracia participativa y la paz en Europa²⁵¹.

Hay que recordar, por otro lado, que las diferentes modalidades de la autonomía no benefician a las minorías nacionales por igual, ni se aplican en todas las situaciones de la misma manera. Es precisamente el órgano de seguimiento y control del CMPMN, en colaboración con los otros tratados y mecanismos vinculados a las minorías nacionales, el que establece la pauta de aplicación, interpretando la norma convencional en cada contexto concreto. En primer lugar, los informes estatales reflejan una situación

²⁵⁰ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Commentary on the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs*, cit., p. 32, párrafo 129.

²⁵¹ Krzysztof, DRZEWICKI, "The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life- Five Years After and More Years Ahead", cit., p. 131.

política, económica y social de un Estado en particular. En segundo lugar, los comités de expertos encargados de analizar esos informes estatales, emiten opiniones, recomendaciones y resoluciones sobre la base de esas particularidades, en relación con las obligaciones acordadas. En consecuencia, este proceso ofrece una gran variedad de situaciones y necesidades ante las que, bajo el principio de equidad al que se refiere Gagnon²⁵², dichos comités sugieren uno u otro tipo de autonomía o mecanismo. Esto significa que existen diversas formas de aplicar el mismo derecho en situaciones similares. Los ejemplos de Crimea en Ucrania y de Abjasia y Adjaria en Georgia, pueden ayudar a clarificar esta idea. Si bien en ambos países las minorías respectivas demandaban autonomía, en el caso de Ucrania los organismos internacionales han propuesto y apoyado el establecimiento de algún tipo o grado de autonomía, especialmente porque ésta fortalece la cohesión social y la integración territorial del Estado, mientras que en el caso de Georgia, ante un contexto significativamente diferente, las instituciones internacionales han sido cautelosas en pronunciarse sobre proponer alguna modalidad de autonomía, puesto que las exigencias de estos grupos minoritarios podía generar la desestabilización o la desintegración de un Estado²⁵³.

Sin embargo, situaciones excepcionales al margen, del análisis de la interpretación e implementación que viene haciéndose de los instrumentos y documentos estudiados a lo largo de este capítulo, puede deducirse que tanto la CELRM como el CPMN han impulsado la idea de que la autonomía en sus diferentes modalidades sea considerada como un principio común europeo²⁵⁴, así como una

²⁵² Véase el apartado referente a los modelos federales en el segundo capítulo de esta misma investigación.

²⁵³ *"First, there is nothing like 'uniform standards' when it comes to minority issues. Human, including minority rights, are universal, but their practical shape is naturally different, depending on a wide range of legitimate criteria, connected both to the specific situation of the minorities and the overall societal conditions. While the right is undisputed, its implementation necessarily and legitimately takes very different nuances (...) Not only it is undisputed that the principle of equality implies that different situations require different responses at different times, but it is generally accepted that given the criteria mentioned above there can also to be some extend different forms of implementations of the same right in similar situations."* Francesco, PALERMO, *Central, Eastern and South-Eastern Europe and territorial Autonomy: Are the Really Incompatible?*, Documento presentado en EDG Workshop "Autonomy: Imagining Democratic Alternatives in Complex Setting", Universidad Carlos III de Madrid, abril 14-17 2010, p.7.

²⁵⁴ *"(...) en el marco del Consejo de Europa dos importante convenios que han concretado esos estándares mínimos europeos CPMN y CELRM. Ambos instrumentos internacionales suscriben la idea esencial de la compatibilidad entre el estado constitucional y una protección jurídica efectiva de las minorías nacionales y de las lenguas minoritarias. Lo que hace poco, negaban vehementemente algunos Estados nacionales, se incorpora así al cuerpo de principios comunes europeos".* Xabier, ARZOZ SANTISTEBAN, "El Principio Constitucional de igualdad de las Nacionalidades en Austria-Hungría", cit., p. 378. Eduardo, J., RUIZ VIEYTEZ, "Minorías, nacionalidades y minorías nacionales. La

herramienta de la democracia, de la descentralización del poder y del buen gobierno (gobernanza)²⁵⁵. En esta misma línea, Palermo propone una lectura de la autonomía a partir de su vinculación con la gobernanza, dado que ésta, en un sentido político, indica un proceso de liderazgo que califica la eficacia y buena calidad de la intervención del Estado en las relaciones con la sociedad civil, de las medidas por la participación democrática de los ciudadanos en todos los niveles, así como de los demás actores que componen la sociedad.

c) Argumentos políticos

La mayoría de los Estados europeos actuales incluyen algún grado o tipo de autonomía en sus sistemas políticos. Unos lo hacen para agilizar o mejorar la administración del poder y otros al mismo tiempo como mecanismo para acomodar a todas o algunas de sus minorías nacionales. En todo caso, las últimas décadas evidencian una evolución favorable a la implementación de los diferentes tipos de autonomía incluidos en la taxonomía propuesta en el capítulo 2 de este mismo trabajo. Dicha evolución apoya la tesis de la emergencia de la autonomía como un estándar normativo ampliamente aceptado y practicado en el contexto europeo para la protección de las minorías nacionales,

Por lo que respecta a los sistemas declaradamente federales, en Europa podemos encajar dentro de dicha categoría a un total de seis Estados: Alemania, Bélgica, Suiza, Austria, Bosnia-Herzegovina y la Federación Rusa. Ante todo, es preciso aclarar que no todos ellos han recurrido a la autonomía con el objetivo principal de acomodar a las minorías nacionales, aunque éstas se hayan visto también beneficiadas en ocasiones de modo indirecto de este sistema político. En el caso de Alemania, la Ley Fundamental de Bonn que sirvió para organizar la República Federal, atribuye a los Estados (*Länder*) la competencia exclusiva en materia de régimen local o *Kommunalrecht*. Con respecto a las minorías nacionales, en 1955 los gobiernos de República Federal Alemana y de Dinamarca acordaron en la Declaración de Bonn-Copenhague un marco para la

problemática en España del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa, cit., p. 202.

²⁵⁵ Uno de los errores cometidos por la comunidad internacional, en las últimas dos décadas, es haber recurrido a la autonomía como un mecanismo de emergencia ante los conflictos de carácter étnico y no relacionarla directamente con la democracia y el buen gobierno (gobernanza). Francesco, PALERMO, *Central, Eastern and South-Eastern Europe and territorial Autonomy: Are the Really Incompatible?*, cit., pp. 8 y 11. James, ROSENAU, "Governance in the Twenty-First Century", *Global Governance*, Vol. 1, Núm. 1, 1995, pp. 13-43

protección de las minorías danesas asentadas en Schleswig-Holstein y de las minorías alemanas ubicadas en Dinamarca (Schleswig septentrional). Entre las medidas contempladas se encuentran, por ejemplo, la excepcionabilidad del umbral electoral para las formaciones políticas de la minoría danesa en el Land de Schleswig-Holstein y otros mecanismos de consulta a nivel federal, entre los que se encuentra la Secretaría para las Minorías como órgano de diálogo entre los grupos minoritarios y los órganos federales²⁵⁶. Tampoco Austria puede considerarse un modelo federal creado específicamente para el acomodo de sus minorías nacionales, dado el reducido tamaño de éstas respecto al conjunto federal. No obstante, obligaciones internacionales derivadas del Tratado del Estado de Austria de 1955 se trasladan al plano jurídico interno, incluyendo medidas diversas para la participación o la protección de los elementos de identidad característicos de las minorías eslovenas, húngaras y croatas en los Estados de Carintia, Estiria y Burgenland.

Por el contrario, el federalismo belga sí puede relacionarse directamente con el acomodo de las minorías, toda vez que tanto la población francófona como la población de habla alemana deben ser consideradas como tales en relación con la población flamenca mayoritaria. Tras la reforma constitucional de 1993 Bélgica es una federación doble estructurada en tres regiones (Valonia, Flandes y Bruselas) y en tres comunidades lingüísticas (neerlandesa, francófona y alemana). En la actualidad, cada comunidad cultural tiene competencias que tienden a proteger la lengua, fomentar y desarrollar los asuntos culturales, mientras que las regiones tienen competencias principalmente sociales y económicas. Tanto las Comunidades como las Regiones cuentan con instituciones legislativas propias, que a su vez han sido fusionadas en el caso de la comunidad neerlandesa y la región flamenca²⁵⁷.

En cuanto a la Federación Rusa, después de la extinción de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en 1991, se efectuó una reestructuración del sistema político sobre los principios de un Estado de Derecho. A fin de desarrollar una política

²⁵⁶ MALLOY, Tove, VV.AA, *Conference: enhancing the impact of Framework Convention. Indicators for Assessing the Impact of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in its State Parties*, Council of Europe, Estrasburgo, 2008, p. 39.

²⁵⁷ Sia, SPILIOPOULOU ÁKERMARK, *International obligation and national debates: minorities around the Baltic Sea*, The Aaland Island Institute, Mariehamn, 2006, p. 19. Consúltese la siguiente dirección electrónica: <http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/europe/belgiqueetat.htm>. [Consulta: 5 marzo 2011]

de integración de los 160 pueblos o nacionalidades que alberga en su territorio según los censos de 2002 (siendo el 79,8 por ciento de sus habitantes de origen ruso), el Estado ruso ha venido elaborando una legislación especial y sectorial que aspira a asegurar la protección de las diferentes minorías nacionales. De acuerdo con el artículo 5 de la Constitución, la Federación Rusa se compone de 21 repúblicas, 10 distritos autónomos (*Okrugs*) y 1 región autónoma (*Jewish autonomous Oblast*), además de otras entidades en forma de regiones, territorios y ciudades federales²⁵⁸. Cada una de las 21 repúblicas se rige bajo su propia Constitución y goza de una amplia autonomía. Por su parte, los distritos autónomos (*Okrugs*) también disponen de autonomía, pero en menor grado que las repúblicas. Esta composición territorial de la Federación Rusa se encuentra actualmente en proceso de cambio, dado que se pretende disminuir el número de entidades territoriales de la Federación a 55 sujetos desde los 83 que existen actualmente.

Por lo que respecta al sistema federal de Suiza, éste sirve en parte para acomodar a través de la estructura de cantones a sus minorías nacionales. Así podría decirse, al menos, en el caso de la población suiza de habla italiana que se concentra en su casi totalidad en el Cantón de Ticino. Del mismo modo, varios cantones contienen exclusivamente territorio de habla tradicional francesa (Ginebra, Vaud, Neuchatel o Jura) y el cantón de Girones alberga a la minoría romanche, junto con una minoría suizo-italiana, dentro de una población mayoritariamente suizo-alemana. Existen igualmente otros cantones bilingües como Berna, Valais o Friburgo. En este caso es relevante recordar la posibilidad de que una minoría incorporada a un determinado cantón pueda iniciar el proceso para la creación de un nuevo cantón, tal y como sucedió en los años setenta en el Jura. Este distrito entonces englobado en el cantón de Berna albergaba en su territorio, por un lado, a una población mayoritaria que compartía la religión católica y la lengua francesa, y por otro, a una población minoritaria que profesaba la religión protestante y de lengua alemana (a su vez mayoritarias en el conjunto del cantón de Berna), e incluso a una población minoritaria de lengua francesa pero de tradición religiosa protestante. Entre 1970 y 1978 la población francófona buscó la conformación de un nuevo cantón, que fue aprobado y delimitado geográficamente a

²⁵⁸ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Second Report submitted by the Russian Federation pursuant to article 25, paragraph 1 of the framework convention for the protection of national minorities*, ACFC/SR/II(2005)003, 26 abril 2005.
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_RussianFederation_en.pdf

través de un proceso de plebiscitos, dando lugar al nuevo cantón del Jura en 1979. Por otro lado, conviene señalar que en el sistema constitucional suizo la autonomía local es tradicionalmente muy relevante, lo que permite a su vez a minorías pequeñas (como las de los romanches o las zonas italianas de los Grisones) ejercer un significativo grado de autonomía en la gestión de sus respectivos intereses²⁵⁹.

Finalmente, por lo que se refiere a Bosnia-Herzegovina, parece claro que el actual sistema federal del país responde a criterios derivados de la división de su población en tres grupos étnicos o nacionales, que en rigor forman tres minorías, puesto que ninguno de ellos supone en la práctica más de la mitad de la población del país. Éste se estructura en dos entidades políticas, reconociendo la Constitución que existen tres pueblos constituyentes. La República Serbia, que obviamente supone una entidad territorial autogobernada destinada al acomodo de la minoría serbia, es una entidad escasamente descentralizada. Por el contrario, la Federación de Bosnia y Herzegovina, en la que habitan casi exclusivamente bosníacos y croatas, es una entidad a su vez dividida en 10 cantones autónomos, de los que cinco son cantones de mayoría bosniaca, tres de mayoría croata y dos considerados “étnicamente mixtos”. A esta compleja estructura territorial, claramente destinada al acomodo de los diversos grupos minoritarios, hay que sumar el distrito autónomo de Brcko, en el que conviven personas de los tres pueblos constituyentes y que hace parte simultáneamente de las dos entidades políticas de la Federación.

Saliendo del campo de los sistemas federales, encontramos varios países europeos que presentan autonomías políticas territoriales, varias de las cuales responden de modo más o menos expreso al deseo de acomodar poblaciones minoritarias. En otros casos, la descentralización política ha pretendido más bien encontrar una forma más eficaz o adecuada de gobierno. Entre los primeros supuestos debe ubicarse sin duda el caso de las Islas Aaland en Finlandia. Desde 1921, las Islas gozan de un autogobierno considerablemente amplio reconocido en la Ley de Autonomía (*Autonomy Act*), que en su versión original de 1922 originalmente surgió como resultado del tratado internacional firmado entre Finlandia y Suecia en 1921 bajo los auspicios de la

²⁵⁹ Giorgio, MALINVERNI, *Federalism and protection of minorities in Switzerland*, CDL(1991)021e-restr, Estrasburgo, 1991. Documento que se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: [http://www.venice.coe.int/docs/1991/CDL\(1991\)021-e.asp?PrintVersion=True&L=E](http://www.venice.coe.int/docs/1991/CDL(1991)021-e.asp?PrintVersion=True&L=E). [Consulta: 5 marzo 2011]

Sociedad de Naciones. La ley de Autonomía actual data del 16 de agosto de 1991 (*Act on the Autonomy of Aland Islands*)²⁶⁰. Otro ejemplo claro de autogobierno político relacionado con población minoritaria es de Dinamarca con respecto a sus dos regiones periféricas. Las Islas Faroe gozan de autogobierno desde el 31 de marzo de 1948 mediante la Ley No. 11 (*The Home Government of the Faroe*), y Groenlandia lo hace a través de la Ley No. 577 (*The Greenland Home Rule Act*), aprobada el 29 de noviembre de 1978.

El Reino Unido es otro de los países que ha incorporado esta práctica, a partir de 1998. El proceso descentralizador, conocido allí como *devolution*, se ha concretado en autonomías territoriales políticas para Gales (*Government of Wales Act*), Escocia (*Scotland Act*) e Irlanda del Norte (*Northern Ireland Act*), todas ellas consideradas tradicionalmente naciones diferenciadas y reconocidas como minorías nacionales por el propio Reino Unido, con elementos lingüísticos y culturales diferenciados (en ocasiones de tradición religiosa) respecto de los de la población mayoritaria del Reino²⁶¹.

Por su parte, los Estados surgidos de la desintegración de otros anteriores no han sido ajenos a las reformas de sus ordenamientos jurídicos para aprobar leyes de autonomía en favor de algunas regiones pobladas por minorías nacionales. Un ejemplo de ello lo constituye Moldavia que, en 1994 tras la enmienda de la Constitución, concedió un estatuto de autonomía a la provincia de Gagauzia (*Law on the Special Legal Status of Gagauzia*). De este modo, dicha región se convirtió en la Unidad Autónoma de Gaguzia (*Autonomous Territorial Unit of Gagauzia*) habitada por una población mayoritaria de origen gagauzo (grupo étnico de lengua de la familia turca y de tradición religiosa cristiana), que elige a su propio órgano legislativo y dispone de instituciones gubernativas y administrativas propias²⁶². De igual modo, Transnistria puede ser incluida en las regiones que gozan en Moldavia de autonomía territorial, aunque por el momento la complicada situación política de esta región de mayoría rusófona la mantiene de facto al margen de la vida constitucional del resto del país. Si

²⁶⁰ Véase la parte relativa a este territorio en el segundo capítulo de este trabajo.

²⁶¹ Véanse las notas a pie de página número 127, 128 y 131 del segundo capítulo de este trabajo.

²⁶² Benedikt, HARZL, "The Gagauzian Model: A Perspective for Trans-Dniestr?", Thomas, BENEDIKTER, *Solving Ethnic Conflict through Self-Government. A short Guide to Autonomy in Europe and South Asia*, cit., pp. 46-50.

bien su condición es la de entidad autónoma de Moldavia, el 17 de diciembre de 2006 se celebró un referéndum en Transnistria que ratificó la independencia de esta región, aunque la comunidad internacional no ha reconocido dicha separación²⁶³.

Otro Estado oriental que reconoce la autonomía para algunas de sus regiones es Georgia, integrado por dos repúblicas autónomas, Abjasia y Adjaria, además de una región autónoma, Osetia del Sur. Los problemas políticos de Abjasia y Osetia han derivado en sendas declaraciones de independencia reconocidas a su vez por la Federación Rusa, si bien formalmente estos territorios mantienen su estatus como unidades autónomas de Georgia. A pesar de que este país aún no cuenta con una política muy concreta sobre la protección de sus minorías nacionales, las autoridades han aprobado algunas leyes sobre la base de la Constitución del 17 de octubre de 1995, entre ellas, Ley sobre la Cultura de 12 de junio de 1997, la Ley sobre la Educación de 27 de junio 1997 y la Ley sobre la Autonomía de 1997, a las que debe añadirse la Ley sobre la Administración local y las colectividades territoriales. En virtud de esta última, el gobierno central transfiere ciertos poderes a las autoridades locales por lo que, además de la autonomía política territorial reconocida a aquellos territorios, en el ámbito local las comunidades lingüísticas tienen la posibilidad de administrar los asuntos relacionados a la lengua y cultura, especialmente, los armenios, azeris, abjasios, osetios y griegos²⁶⁴.

Por lo que respecta a la República de Serbia, en 2002 aprobó la Ley Omnibus (*Omnibus Law*)²⁶⁵ concediendo a la provincia de Voivodina el autogobierno, tras haberlo perdido durante el gobierno de Milosëvic²⁶⁶. Si bien la mayoría de la población actual de esta provincia es serbia, conviven en la misma un buen número de minorías

²⁶³ Los resultados del referéndum pueden ser consultado en la siguiente dirección electrónica: <http://www.olvia.idknet.com/ol225-09-06.htm> [Consulta: 5 marzo 2011]

²⁶⁴ Consúltase la siguiente dirección electrónica: <http://www.tlfg.ulaval.ca/axl/asie/georgie-terr-autonomes.htm> [Consulta: 5 marzo 2011]

²⁶⁵ La ley afirmó la jurisdicción de la administración provincial sobre cultura, educación, política de la lengua, los medios, salud, examen sanitario, aseguramiento de la salud, pensión y aseguramiento inválido, protección social, protección jurisdiccional de la familia, cuidado social de los niños, soldado y protección inválida, protección de inválidos civiles de la guerra, ecología, urbanismo, industria de construcción, sección residencial, empleo, economía, explotación minera y energética, agricultura, las reservas comunes, turismo, deporte, y otras secciones. La Ley Omnibus se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: <http://www.vojvodina.com/prilozi/omnibus.html> [Consulta: 5 marzo 2011]

²⁶⁶ Durante el gobierno de Tito en la Antigua Yugoslavia, la provincia de Voivodina obtuvo el estatuto de provincial autónoma al interior de la república de Serbia. Este estatuto fue confirmado en la Constitución de 1974.

nacionales, destacando en este sentido la minoría húngara en la zona septentrional. El 15 de octubre de 2008, la Asamblea de Voivodina aprobó un nuevo Estatuto de autonomía que entró en vigor una vez aprobado por el Parlamento de Serbia.

Es también preciso mencionar a Ucrania en esta relación. Su Constitución fue adoptada por el Parlamento el 21 de octubre de 1998, estableciendo en la misma la República Autónoma de Crimea en el Capítulo X: “*The Autonomous Republic of Crimea is an inseparable constituent part of Ukraine and decides on the issues ascribed to its competence within the limits of authority determined by Constitution of Ukraine*”. En el artículo 135 se enuncian las áreas en las que esta república, de mayoría rusa y con una presencia importante de tártaros, dispone de competencias normativas. Cabe señalar la importancia que supuso la labor de la OSCE para el establecimiento de esta autonomía²⁶⁷.

A diferencia de los supuestos anteriores, en los casos de España e Italia, la descentralización política se ha extendido a todo el territorio, creándose respectivamente 17 Comunidades Autónomas y 20 Regiones. En ambos casos puede señalarse que las razones de dicha organización territorial son variadas, incluyendo la voluntad de lograr una más eficaz administración por un lado, y el deseo de satisfacer determinadas demandas de reconocimiento y especificidad de ciertas poblaciones, por otro. Las diferentes Comunidades Autónomas españolas tienen su base jurídica en la Constitución de 1978 y en sus respectivos Estatutos de Autonomía, contando cada una de ellas con instituciones parlamentarias y gubernativas propias y con un elenco de competencias legislativas y administrativas que no necesariamente son iguales. En el caso de Italia, la Constitución de 1948 estableció un Estado conformado por 19 regiones a las que más tarde se incorporó Molise. De esta manera, según el artículo 116 de la Constitución, sobre la base de rasgos históricos y étnicos, se reconocieron estatutos especiales de autonomía a cinco regiones: Valle de Aosta (con población francófona), Friuli-Venecia Julia (con minorías friulanas y eslovenas), Trentino-Tirol del Sur (con población de

²⁶⁷ FRAMEWORK CONVENTION’S ADVISORY COMMITTEE, *Third report submitted by Ukraine pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, ACFC/SR/III(2009)006, mayo 7 2009, p. 49. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_SR_Ukraine_en.pdf.

[Consulta: 5 marzo 2011]. Véase también: Bill, BOWRING, “The Crimean autonomy: innovation or anomaly”, Marc, WELLER y Stefan, WOLF, *Autonomy, self-governance and conflict resolution: innovative approaches to institutional design in divided societies*, cit., p. 88-87.

habla alemana en el segundo), Sicilia y Cerdeña (con población minoritaria de habla sarda y catalana). Las restantes 15 regiones disponen igualmente de sendos Estatutos de Autonomía y de instituciones políticas propias. El caso de Trentino-Tirol del Sur es particular, debido a que esta región se compone de dos provincias autónomas, Trentino y Tirol del Sur-Alto Adigio, que son las que en realidad disfrutaban hoy de amplios poderes autónomos, producto en el caso de Tirol de Sur de los acuerdos de paz de 1946, firmados entre Austria e Italia y de los acuerdos posteriores para el desarrollo de los mismos²⁶⁸. En todo caso, ambos países, España e Italia, han utilizado la autonomía política parcialmente como mecanismo de reacomodo o encaje de determinadas poblaciones con rasgos lingüísticos o culturales diferentes de los de la mayoría de la población.

En otras ocasiones, los Estados europeos han desarrollado modelos concretos de autonomía que no puede ser considerada como política, y que han servido para que determinadas minorías nacionales pudieran disfrutar de modo más o menos explícito de un cierto autogobierno como mecanismos de participación e instrumento para el respeto de sus derechos respectivos. Se trata de casos en los que se han diseñado autonomías administrativas o de ámbito local. Así por ejemplo, en el caso de Francia, y dejando al margen la situación peculiar de sus territorios de ultramar²⁶⁹, encontramos el referente de Córcega, que podemos ubicar bajo la categoría de autonomía administrativa relacionada claramente con una situación minoritaria. En la actualidad, Córcega se rige por la Ley relativa a Córcega (Ley Núm. 2002-92), por las reformas constitucionales de 2003 (Ley Constitucional Núm. 2003-276), por la Ley Orgánica relativa a la experimentación de las colectividades territoriales (Núm. 2003-704) y por Ley *relativa a la autonomía financiera de las colectividades territoriales* de 29 de julio de 2004²⁷⁰.

Entendiendo la autonomía administrativa en contraposición a la autonomía política (que exige la titularidad de competencias legislativas) y a la autonomía local (por su ámbito de aplicación), podemos encontrar diversos ejemplos de la misma en

²⁶⁸ Gaetano, PENTASSUGLIA, *Minorities in international law. An introductory study*, cit., p. 232. Thomas, BENEDIKTER, *Solving Ethnic Conflict through Self-Government. A short Guide to Autonomy in Europe and South Asia*, cit., p. 16.

²⁶⁹ Thomas, BENEDIKTER, "New Caledonia and French Polynesia: France's only working autonomies" Thomas, BENEDIKTER, *Solving Ethnic Conflict through Self-Government. A short Guide to Autonomy in Europe and South Asia*, cit., p. 39.

²⁷⁰ Véase la parte relativa a este territorio en el segundo capítulo de este trabajo.

relación con la presencia de ciertas minorías lingüísticas o culturales. En el caso concreto de España, junto a la más ambigua situación de las ciudades de Ceuta y Melilla, parte de cuya población puede ser considerada perteneciente a minorías, podría aludirse a la condición del Valle de Arán que, dentro de la Comunidad Autónoma de Cataluña, dispone de un régimen especial establecido a raíz de la Ley 16/1990 *sobre el régimen especial del Valle de Arán*, de 13 de julio, incluyendo un Consejo General elegido directamente y el reconocimiento oficial de la lengua propia²⁷¹. La autonomía administrativa también está presente en otros países miembros del Consejo de Europa, como sería el caso de Azerbaiyán, que desde 1995 contempla para las regiones de *Lezgind* y *Khancmaz* en el norte y para algunas regiones del sur del Estado pobladas por minorías, sistemas de descentralización administrativa. De igual modo, podríamos incluir en esta categoría la autonomía limitada de la que disfruta la provincia de Frisia, en los Países Bajos, cuya población comparte en su mayoría una lengua y cultura diferenciada de la mayoritaria en las restantes provincias neerlandesas.

Por lo que respecta a la autonomía local, la mayor parte de los Estados europeos la incluyen en sus sistemas políticos si bien los significados de la expresión pueden variar ostensiblemente de unos países a otros. En relación con la protección de las minorías, algunos países recurren a esta autonomía de manera explícita. Este es el caso, por ejemplo, de Hungría, la Federación Rusa, la República Checa y Polonia. El caso de Hungría es seguramente el más avanzado. En 2008, en este Estado se habían registrado 2.013 autonomías locales a favor de las 13 minorías nacionales reconocidas (alemana, armenia, búlgara, croata, griega, eslovaca, eslovena, polaca, roma, rumana, ruterana, serbia y ucraniana). Para el desarrollo de este tipo de autonomía local las autoridades aprobaron una serie de leyes entre las que destacan la Ley LXV de Gobierno Local de 1990, la Ley LXIV Sobre la Elección de los Miembros y Alcaldes de los Gobiernos Locales de 1990 y la Ley LXXVII sobre los Derechos de las Minorías Nacionales y Étnicas de 1993²⁷². En esta misma línea, la Federación Rusa llevó a cabo reformas normativas entre 1996 y 2004 para permitir la creación de autonomías locales. De acuerdo con el Ministerio de Justicia de Rusia, en 2004 las autoridades habían aprobado

²⁷¹ Constitución del Reino de España, Madrid, 1978. LEY ORGÁNICA 6/2006, *de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, 19 julio, Artículo 11 y Capítulo VII.

²⁷² Véase la parte relativa a este territorio en el segundo capítulo de este trabajo.

315 autonomías locales y 173 autonomías regionales²⁷³. Por su parte, el Título VII de la Constitución de Chequia de 1992 estableció los niveles de las comunidades territoriales autónomas en sus artículos 99 a 105²⁷⁴. En lo que respecta a la autonomía local, la Ley 128/2000 Coll. sobre las comunidades territoriales base (administración municipal), y la Ley 290/2002 Coll. modificada sobre las regiones (administración regional), junto con el artículo 6 de la Ley 273 de 2001 sobre los derechos de las minorías nacionales, permiten a estos grupos tener el derecho a la participación en los asuntos sociales, económicos, y políticos a nivel de municipal y regional a través de sus respectivos comités. Finalmente, podemos mencionar también el artículo 23 de la *Ley sobre las minorías nacionales y étnicas y sobre las lenguas regionales* de Polonia, de 6 de enero de 2005, que prevé la creación de comisiones municipales con el fin de que cada minoría pueda expresar sus opiniones sobre las cuestiones relativas al ejercicio de sus derechos y sus necesidades, evaluar las modalidades de estos derechos y formular propuestas sobre las medidas que conciernen a éstos. Dichas comisiones pueden a su vez expresar su opinión con respecto a los proyectos de ley relacionados con las cuestiones de las minorías²⁷⁵.

La última forma de autonomía que puede ser utilizada como medio para asegurar los derechos de las personas pertenecientes a minorías, en particular su derecho a la participación, es la autonomía cultural o personal. Esta modalidad ha sido la preferida por algunos Estados para gestionar las demandas de las minorías nacionales, especialmente en las zonas central y oriental de Europa. Así por ejemplo, Eslovenia reconoce, según el artículo 5 de su Constitución, a las minorías italiana y húngara como minorías históricas cuya lengua protege y a las que concede el derecho a la autonomía cultural. Sobre esta base jurídica se organiza la Comunidad nacional italiana, cuyos miembros residen en los municipios de *Koper/Capodistria*, *Piran/Pirano* e *Izola/Isola*. Por su parte, la comunidad nacional autónoma húngara tiene su sede en Lendava, en el

²⁷³ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Second Report submitted by the Russian Federation pursuant to article 25, paragraph 1 of the framework convention for the protection of national minorities*, cit.

²⁷⁴ COMITÉ DIRECTEUR SUR LA DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE (CDLR), *Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale*. République Tchèque, Conseil de l'Europe, 2004, p. 5. Consúltese también la siguiente dirección electrónica: <http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/europe/reptcheque-loi2001.htm> [Consulta: 5 marzo 2011]

²⁷⁵ Véase la siguiente dirección electrónica: <http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/europe/pologne-1demo.htm>. [Consulta: 5 marzo 2011]

extremo oriental del país²⁷⁶, habitando los municipios de Hodôs/Hodos, Moravske Toplice, Salovci, Lendava/Lendva y Dobrovnik²⁷⁷. Del mismo modo, Estonia estableció la autonomía cultural en el artículo 5 de la Constitución y en los artículos 1 y 2 de la Ley sobre Autonomía Cultural para las Minorías étnicas, de 26 de octubre de 1993. De acuerdo con estas leyes se pueden establecer dos tipos de autonomías culturales. El primer modelo es la opción pasiva que beneficia a ciudadanos estonios que pertenecen a las minorías germanas, rusas, judías o suecas. El segundo modelo beneficia a las minorías ucranianas, bielorrusas y finlandesas que constituyen grupos superiores a los 3000 miembros.

Debido a la compleja realidad multinacional de la Federación Rusa, sus autoridades recurrieron a la autonomía cultural como complemento de los autogobiernos territoriales ya explicados. Entre 1996 y 2004 se produjo un boom en el registro de las diferentes minorías nacionales como autonomías culturales. Desde el año 2002 a 2004 se llevaron a cabo varias enmiendas legislativas dirigidas a solucionar algunas fisuras legales. Entre éstas, la Ley Federal sobre la Autonomía Cultural Nacional (*Federal Law on National Cultural Autonomy*) de junio de 1996, enmendada en 2002, 2003 y 2004; la Ley Federal sobre la legislación de la Federación Rusa y la cultura (*The Federal Law on the Fundamentals of the Legislation of the Russian Federation on Culture*) de 1992, enmendada en cuatro ocasiones (1993, 2000, 2003 y 2004) o la Decisión de la Corte del 3 de marzo de 2004, relacionada con la negación de aprobación de una segunda autonomía cultural a favor de la minoría alemana en el *krai* de Altai. En 2004, de acuerdo con el Ministerio de Justicia de Rusia, había registradas 16 autonomías culturales a nivel nacional (minorías alemana, coreana, ucraniana, tártara, bielorrusa, judía, azerbaiyana, roma, kurda, armenia, chuvasia, karacheva, polaca, lezgina, serbia y lituana) y 315 locales²⁷⁸.

De igual manera, Macedonia y Ucrania han implementado la autonomía cultural para solucionar las demandas de algunas minorías nacionales sobre su participación

²⁷⁶ Véase la siguiente dirección electrónica:
<http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/europe/slovenie-4biblio.htm>. [Consulta: 5 marzo 2011]

²⁷⁷ *Ibidem*.

²⁷⁸ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Second Report submitted by the Russian Federation pursuant to article 25, paragraph 1 of the framework convention for the protection of national minorities*, cit., Nicky, TORODE, "National Cultural Autonomy in the Russian Federation: Implementation and Impact", *International Journal on Minorities and Group Rights*, Núm. 15, 2008, pp. 179-193.

política. Macedonia, por ejemplo, está integrada por 84 municipios con población albanesa de los cuales 16 gozan de autonomía cultural. Los Acuerdos de Ohrid, del 8 de agosto de 2001, establecieron que cuando una minoría nacional constituyera el 20 por ciento de la totalidad de población de una región, aquélla obtendría el derecho de recibir la educación en su lengua y usarla en las relaciones con la administración pública. Así mismo, se acordó introducir una enmienda constitucional que requiere de la votación de una mayoría cualificada en el Parlamento para aprobar leyes relacionadas con los asuntos de las comunidades étnicas. Esto significa en la práctica que la mayoría de los miembros del Parlamento y la mayoría de los diputados que representan a las comunidades étnicas deben admitir la ley para su aprobación²⁷⁹. Por su parte, la cuestión de la representación de los tártaros de Crimea ha sido en Ucrania muy controvertida, aunque en la actualidad disponen de un órgano representativo propio. Por otra parte, el Consejo de Ministros de la República Autónoma de Crimea presta apoyo a los funcionarios tártaros en cuestiones educativas, y en la formación del personal público en las administraciones locales²⁸⁰. La situación en Rumania resulta más limitada. Aún cuando ha habido algunos intentos por parte de las minorías húngaras por conseguir el derecho de formar autonomías culturales, no se han obtenido resultados definitivos. En 1989, la Alianza Democrática de Húngaros en Rumania elaboró varias propuestas a fin de obtener la autonomía territorial para los húngaros ubicados en la región de Szeklerland y la autonomía cultural para los húngaros asentados fuera de esta región. Posteriormente, en 2003, cuando un grupo de sus miembros abandonó este organismo y formó el Consejo Nacional Húngaro de Transilvania (*Hungarian National Council of Transylvania*), se presentó otro intento para demandar la autonomía. Sin embargo, el proceso de concreción no ha finalizado todavía²⁸¹.

²⁷⁹ Ulf, BRUNNABAUER, "The implementation of the Ohrid Agreement: Ethnic Macedonian Resentments", *Journal on Ethnopolitics and Minorities Issues in Europe*, Núm. 1, 2002, pp. 1-24.

²⁸⁰ "The Mejlis of the Crimean Tatar People or Parliament is the supreme executive body underpinned by a network of district and local "mejlises", which are formed in every settlement where the Crimean Tatars live. The Mejlis are elected for 5 years through nationwide voting based on a mixed electoral system. In 2006, the Chairman of the Crimean Tatar Mejlis, Mustafa Dzhemilev, was re-elected". FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Third report submitted by Ukraine pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, cit.

²⁸¹ Miklós, BAKK, "Romania and the Szeklerland-Historical claim and modern regionalism", Thomas, BENEDIKTER, *Solving Ethnic Conflict through Self-Government. A short Guide to Autonomy in Europe and South Asia*, cit., pp. 29-33.

Por lo que respecta a las democracias de la zona occidental de Europa, algunas de ellas también han acudido a la autonomía cultural para gestionar su diversidad cultural. Un ejemplo de ello es Finlandia, que reconoce la autonomía cultural al pueblo sami. A partir de la Ley de lengua sami (*Sami Language Act* 1086/2003) se regula el uso de la lengua en la parte norte del Estado, por un lado, con las autoridades centrales y, por otro, en los municipios habitados por dicho pueblo. Adicionalmente, la minoría suecoparlante que habita fuera de las Islas Aaland se beneficia del estatuto oficial de su lengua. Según la Ley de la Lengua (*Language Act* 423/2003) los 430 municipios del Estado están divididos en municipios monolingües de habla finlandesa, municipios monolingües de habla sueca y municipios bilingües. De igual manera, la minoría romaní goza de ciertos derechos lingüísticos, según el artículo 17.3 de la Constitución²⁸². En añadidura, existe la Asamblea Sueca que opera sobre la base de la Ley de la Asamblea Sueca de Finlandia (*Act on the Swedish Assembly of Finland* 1331/2003), creada en 2003, integrada por 75 miembros elegidos mediante votación indirecta cada cuatro años, que representa a la minoría suecoparlante, con el mandato de fomentar la cultura de esa comunidad.

Por lo que respecta a Noruega, es un Estado modelo con relación a las políticas de protección de las minorías nacionales, y en particular con el pueblo sami. En 2005, se adoptó la Ley de Finnmark (*Finnmark Act*) que tiene como objetivo proteger la cultura sami en este territorio, así como los recursos naturales y el pastoreo del reno. De acuerdo con el artículo 5 de dicho documento, se reconocen tanto derechos individuales como colectivos para salvaguardar los recursos naturales, las zonas donde habita y la vida social del pueblo sami²⁸³.

Por su parte Suecia decidió en la década de los años noventa del siglo pasado adoptar una política global con relación a las minorías nacionales que reconoce en su legislación: finlandesa, tornedalen, sami, romaní y judía. Dicha política incluye la protección de sus respectivas lenguas, especialmente en los artículos 7 y 8 de la Ley sobre las lenguas de julio de 2009. Esta ley se complementa con las leyes adoptadas por el Parlamento en abril de 2000 sobre el derecho de emplear las lenguas finlandesa y

²⁸² Markku, SUKSI, "Functional Autonomy: The case of Finland with some Notes on the Basis on the International Human Rights Law and Comparisons with other cases", cit., p. 19 y ss.

²⁸³ Véase la parte relacionada con este territorio en el capítulo segundo de este trabajo.

meänkieli en las relaciones con la administración pública y sobre el derecho de emplear el sami en las relaciones con la administración pública y los tribunales. Esta legislación se aplica en los municipios en los que las minorías reconocidas se localizan, combinándose así con una suerte de autonomía local. Desde el punto de vista de la autonomía cultural, el pueblo sami dispone de su propio parlamento (*Sametiget*), con poderes relacionados a la protección y difusión de la lengua, la educación y la cultura²⁸⁴. Otras expresiones más particulares de autonomías personales o culturales ligadas a la situación de grupos culturales pueden encontrarse también en los ordenamientos constitucionales de Bélgica o Chipre, o incluso dentro de entidades autónomas como Irlanda del Norte (Reino Unido) o el Tirol del Sur (Italia).

d) Recapitulación

En definitiva, si bien el desarrollo de formas creativas de autonomía en las estructuras de los diferentes Estados europeos, sean unitarios o federaciones, no se ha producido de una manera espectacular, tampoco los Estados han caminado hacia su disminución. Al contrario, durante las últimas décadas algunas estructuras autónomas se han venido afianzando, especialmente a partir de que todos los Estados europeos se fundamentan en la democracia y en el Estado de Derecho. Varios regímenes de autonomía, sobre todo en los Estados en proceso de consolidación democrática, se han ido desarrollando gradualmente sobre dichos principios bajo la influencia de los instrumentos jurídicos y políticos de ámbito europeo. Las consideraciones anteriores nos conducen a afirmar que a pesar de que el ordenamiento jurídico internacional no alberga aún de modo explícito el derecho a la autonomía como parte del derecho a la participación efectiva, en el ámbito jurídico europeo existe un ambiente propicio para su emergencia, probado por la combinación de argumentos derivados de las posiciones doctrinales, de los productos normativos vigentes y de la práctica política un número creciente de Estados.

Estos tres pilares argumentales ofrecen hoy en día un basamento suficientemente sólido como para poder afirmar la progresiva emergencia de un derecho a la autonomía, entendida en un sentido amplio, como parte del contenido del derecho de las personas pertenecientes a minorías nacionales a participar efectivamente de la vida política. Al

²⁸⁴ Para mayor información consúltese la siguiente dirección electrónica:
<http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/europe/suede-loi2000a.htm>. [Consulta: 5 marzo 2011]

tiempo que se viene consolidando la existencia de un acervo normativo común que establece unos estándares mínimos de protección de las minorías nacionales en Europa, la autonomía se configura de modo cada vez más claro como uno de sus componentes, sirviéndose para ello de la extrema flexibilidad y elasticidad que dicho concepto ofrece y que resulta inevitable a la hora de transponer aquellos estándares mínimos a la diversidad de realidades y tradiciones jurídico-políticas de los diversos Estados europeos.

En resumen, el desmantelamiento del antiguo sistema político y económico de los Estados del centro y este de Europa trajo consigo cambios importantes con respecto a la situación de las minorías nacionales. Las problemáticas derivadas de la convivencia o el acomodo recíproco de varios grupos de tamaño diverso en el seno del mismo Estado, que habían permanecido latentes durante varias décadas, salieron a la luz súbitamente, transformando el contexto regional europeo y provocando la adopción de nuevas e importantes normas en el campo de la protección de las minorías nacionales europeas. De este modo, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha experimentado un desarrollo importante, al menos en el contexto europeo, respecto de la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales, asegurando con creciente firmeza determinadas formas de autonomía o participación política para aquéllas, además de ciertos contenidos mínimos de orden cultural, lingüístico o religioso. En definitiva, hoy en día podemos afirmar que la autonomía, entendida en un sentido amplio y articulable a través de mecanismos y categorías diferenciadas, ha emergido como uno de los contenidos básicos de los estándares actualmente aceptados en Europa para la protección de las minorías nacionales, al menos de aquéllas con una base territorial definible. En clave de derechos humanos, este hallazgo se traduce en la consideración del acceso a un determinado nivel mínimo de autonomía, como parte del contenido sustancial del derecho a la participación en la vida política, social o cultural que los principales instrumentos de derechos humanos, incluidos los relativos a la protección de minorías, reconocen y garantizan para todos sus miembros. Puede afirmarse, en consecuencia, que en la evolución del Derecho europeo de las minorías en las dos últimas décadas se está consolidando el derecho a un nivel mínimo de autonomía, sea de orden territorial o personal, para las minorías nacionales europeas, en lo que vendría a suponer una facultad derivada del derecho ya positivizado a la participación política de las personas que conforman aquéllas.

Conclusiones

1. El ordenamiento internacional carece de una definición generalmente aceptada sobre las nociones de “pueblo”, “pueblo indígena” y “minoría nacional o étnica, lingüística y religiosa”. No obstante, el Derecho internacional distingue estas tres categorías de grupos sociales, y a lo largo de las últimas décadas se ha logrado establecer algunos parámetros acerca del significado de estos tres conceptos, a pesar de que continúan los debates y discusiones sobre los mismos, tanto en el ámbito normativo como en el campo de la academia.

2. En el caso del término de “pueblo”, éste puede ser analizado desde dos aproximaciones, una política y otra jurídica. La jurídica considera al pueblo como un sujeto titular de derechos. En el Derecho internacional se recurre a la noción de “pueblo” para designar principalmente a la población de un territorio soberano, es decir, a los habitantes de un Estado-nación y, a la población de los territorios no autónomos o colonizados.

La aproximación política, por su parte, deriva del desarrollo de la teoría del gobierno representativo iniciada y desarrollada por los pensadores liberales de los siglos XVIII y XIX. Así, Stuart Mill consideraba que un Estado moderno, para su progreso político y desarrollo económico, debía estar integrado por una población homogénea, fundamentada en principios y valores únicos, y unida por un proyecto de vida en común. Para ello cada Estado debería estar dirigido por un gobierno liberal democrático que representaría al pueblo y se encargaría de consolidar un sentimiento de unidad y solidaridad entre los miembros de su población, a través de la propiedad privada, de un catálogo de derechos civiles y políticos de carácter individual y del principio de justicia. Los medios idóneos utilizados para lograr la homogenización del pueblo integrante de los Estados modernos fueron tanto las políticas de asimilación como la coerción, apoyados en instrumentos de socialización, y principalmente en el sistema de educación pública. Este modelo de gobierno representativo se puso en cuestión a mediados del siglo XX como resultado de las reivindicaciones de los grupos étnica o culturalmente diferenciados que, influenciados por el proceso de descolonización iniciado en los años sesenta en el ámbito de las Naciones Unidas y por la reacción a las dictaduras establecidas en algunos países, comenzaron a exigir una mayor participación en la toma

de decisiones políticas en los Estados. Con ello, se abrió a debate la idea del gobierno representativo y el significado de “pueblo” bajo las teorías liberales y comunitaristas.

3. En cuanto a la noción de “pueblo indígena”, el Convenio 169 de la OIT ofrece una definición de la misma. Sin embargo, únicamente veintidós de los casi doscientos Estados miembros de las Naciones Unidas han ratificado este convenio: Argentina el 3 de julio de 2000, Bolivia el 11 de diciembre de 1991, Brasil el 25 de julio de 2002, Chile el 15 de septiembre de 2008, Colombia el 7 de agosto de 1991, Costa Rica el 2 de abril de 1993, Dinamarca el 22 de febrero de 1996, Dominica el 25 de 2002, Ecuador el 15 de mayo de 1998, España el 15 de febrero de 2007, Fiji el 3 de marzo de 1998, Guatemala el 5 de junio de 1996, Honduras el 28 de marzo de 1995, México el 5 de septiembre de 1990, Nepal el 14 de septiembre de 2007, Nicaragua el 25 de agosto de 2010, Holanda el 2 de febrero de 1998, Noruega el 19 de junio de 1990, Paraguay el 10 de agosto de 1993, Perú el 2 de febrero de 1994, República Bolivariana de Venezuela el 22 de mayo de 2002 y República Centroafricana el 20 de abril de 2010¹. El hecho de que se haya materializado una definición en este instrumento internacional de carácter vinculante, por una parte legitima dicho concepto ante los pueblos indígenas, al contar con su participación y, por otra, fija ciertos criterios y parámetros para que los Estados u otras instituciones internacionales desarrollen su propia definición. Tal es el caso del Banco Mundial, del PNUD, del Banco Interamericano de Desarrollo o del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos Indígenas. Si bien la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas adoptada en 2007 carece de una definición al respecto, recurre al texto incluido en el citado Convenio 169.

En resumen, dentro de la comunidad internacional existe un acuerdo implícito sobre el significado de “pueblo indígena”, refiriéndose a una población con características étnicas, lingüísticas y culturales propias, como consecuencia de las cuales el grupo se encuentra en una situación vulnerable, siendo a su vez descendiente de las poblaciones que se encontraban en determinadas áreas antes de la llegada de los conquistadores o colonizadores y que en la actualidad es numéricamente minoritaria en el Estado en el que reside. En añadidura, estos pueblos indígenas se autodefinen como tales y desean conservar su identidad colectiva.

¹ Información disponible en la siguiente dirección electrónica. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratific.pl?C169> [consulta: 5 marzo 2011]

4. Por el contrario y, en comparación con los conceptos de “pueblo” y “pueblo indígena”, la noción de “minoría nacional” ha encontrado más obstáculos para conseguir un consenso sobre su significado. La comunidad internacional se ha comportado con extrema cautela ante el desarrollo de una definición al respecto. Del mismo modo, en el ámbito de las Naciones Unidas se ha manejado con prudencia el adjetivo “nacional”, en lugar del cual se viene empleando la terminología de “minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas”, sin que hasta el momento tampoco se haya clarificado definitivamente el contenido de cada uno de los adjetivos utilizados. Sin embargo, en el ámbito europeo se admite la expresión de “minorías nacionales” para abarcar tanto a las minorías lingüísticas como a las religiosas.

Es precisamente en la región de Europa donde se ha aceptado y consolidado un conjunto de criterios que sirven para identificar una “minoría nacional”, e incluso se ha llegado a afirmar que existe una noción de ello derivada del Derecho consuetudinario europeo. La existencia y aceptación de dichos criterios ofrece una cierta ventaja porque no fijan una definición totalmente cerrada, especialmente si partimos del aspecto contextual y no absoluto que inevitablemente conlleva la idea de “minoría nacional”.

A raíz del interés en la elaboración de un proyecto sobre un tratado para la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales en el Consejo de Europa, se puso énfasis en la elaboración de una definición jurídica de este concepto. El primer intento se produjo en 1961 en el *Committee on Legal Affairs and Human Rights* del Consejo de Europa; el segundo, en 1991 en la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho; y el último ensayo tuvo lugar en 1993 mediante la Resolución 1201 de la Asamblea Parlamentaria. A pesar de no alcanzarse en ninguno de estos intentos un consenso total entre los Estados, el último documento ha ofrecido más elementos que los anteriores y ha esclarecido el significado sobre la noción de minoría nacional en el contexto europeo.

Si bien el CPMN del Consejo de Europa no ofrece ninguna definición expresa de las minorías nacionales, la interpretación de manera conjunta de los artículos 3, 4 y 5 del mismo ha ido orientando a los Estados signatarios para que identifiquen el sujeto de aplicación de este convenio. En este sentido, el artículo 3 contiene el elemento subjetivo de la definición que hace referencia al derecho a la autodefinición (autonomía

individual) y a la voluntad colectiva de mantener una identidad. Mientras, el artículo 4 señala la adopción de medidas para promover la igualdad política, económica, social y cultural entre las personas pertenecientes a una minoría nacional y las pertenecientes a la mayoría. Por su lado, el artículo 5 establece la obligación del Estado de preservar la identidad de dichos colectivos. En estos artículos se interpreta que el sujeto de protección detenta ciertas características étnicas o culturales que le hacen diferente al resto de la población del Estado, al tiempo que se alude a su posición de vulnerabilidad.

En síntesis, los criterios orientativos reconocidos, incluyendo algunos de ellos integrados en las definiciones establecidas en los ordenamientos internos de veintiséis Estados miembros del Consejo de Europa, han sido el resultado de un proceso histórico sobre la problemática de las minorías nacionales que abarca desde el periodo de la Sociedad de Naciones hasta el momento actual. Estos criterios definitorios consolidados incluyen los siguientes elementos definitorios:

1. Grupo con características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes a las del resto de la población del Estado en que reside.
2. Numéricamente inferior que el resto de la población del mismo Estado.
3. Compuesto por personas que disponen de la nacionalidad jurídica de dicho Estado.
4. Concentrado sobre un territorio determinable en el que ha habitado durante un periodo de tiempo considerable.
5. Cuyos miembros se autodefinen habitualmente como parte de ese grupo minoritario y exhiben la voluntad colectiva de mantenimiento y desarrollo de su propia identidad.

De los cinco criterios expuestos, quizás los que causan mayor conflicto sean, en primer lugar, el que se refiere a la nacionalidad y, el segundo, el que impone la permanencia por un determinado periodo de tiempo en un área geográfica específica. El criterio de la nacionalidad puede chocar con el objetivo y alcance de los tratados de derechos humanos. El CMPMN pertenece a este tipo de tratados y la definición propuesta descarta a ciertos individuos de su protección, a saber, aquéllos que siendo potenciales miembros de una minoría, no tienen la nacionalidad del Estado en el que residen. El elemento de la temporalidad prolongada en un territorio determinado

excluye, de igual manera, a las nuevas minorías originadas en épocas relativamente recientes por efecto de procesos migratorios.

Si bien los criterios señalados en el párrafo anterior son excluyentes, también son indispensables para que un Estado acepte determinadas obligaciones establecidas en el CMPMN, y especialmente las que se refieren a la participación efectiva de las minorías nacionales en la toma de decisiones políticas y económicas que rigen su proyecto de vida.

La labor del CC ha logrado guiar a los Estados que han ratificado el CMPMN para que éstos establezcan sus propias definiciones en sus ordenamientos internos. En el caso de que algún Estado no haya establecido ninguna definición o no haya incluido a otros grupos que por sus características reúnen los cinco criterios anteriormente señalados, el CC exige examinar y aplicar tanto los principios generales del Derecho Internacional como los principios enunciados en el artículo 3 del CMPMN para definir el grupo o ampliar el número de grupos a los que debe extenderse el ámbito de aplicación del CMPMN.

Si bien existen los cinco criterios mencionados, también es cierto que la falta de una definición expresa jurídicamente aceptada por la comunidad internacional ha provocado conflictos en los Estados e incoherencia en la práctica de las organizaciones internacionales especializadas en la protección de los derechos humanos de las minorías nacionales. Los conflictos se han derivado de la autodefinición de algunos grupos como minorías nacionales sin el reconocimiento del Estado y de la consiguiente demanda de protección, originando normalmente enfrentamientos de intereses entre el grupo minoritario y una población mayoritaria que se muestra reacia a reconocer sus reivindicaciones. Esta situación y la poca claridad del contenido de la protección han sido grandes obstáculos para que los Estados accedan a elaborar una definición de minoría nacional de carácter universal.

No obstante, la existencia de tratados como el CMPMN, así como los diferentes mecanismos creados en el seno de la OCSE, han ido perfilando el significado del concepto de minoría nacional al poner en práctica los cinco criterios anteriormente relatados.

5. A pesar de que en el Derecho internacional no existe una definición jurídica expresa sobre el significado de la *autonomía*, esta noción ha ido adquiriendo cada vez mayor importancia en el contexto internacional. Así, es mencionada con frecuencia en los textos internacionales, especialmente en los asuntos relacionados con los pueblos colonizados, con los pueblos indígenas y, con creciente insistencia, también respecto a la problemática de las minorías nacionales.

La *autonomía* como sinónimo de autogobierno ha estado presente en las diferentes etapas de la historia contemporánea. Durante el periodo de la Sociedad de Naciones, con la finalidad de alcanzar la paz y la estabilidad en la región de Europa central y oriental, la *autonomía* fue establecida en beneficio de algunas minorías nacionales a través de tratados concluidos entre los Estados aliados, por una parte, y determinados Estados particularmente considerados, por otra.

Posteriormente, en el marco de las Naciones Unidas y, durante el proceso de descolonización, el concepto de *autonomía* se relacionó con los TNA y su capacidad para autogobernarse. En las décadas de los años setenta y ochenta se vinculó dicha idea con el principio de la legitimidad democrática, siendo el pilar fundamental para la elaboración de mecanismos internacionales dirigidos a responder a las exigencias y necesidades de participación política y económica de una sociedad pluricultural y multinacional. Por ejemplo, en los Estados de América Latina y en aquéllos donde el número de los pueblos indígenas era significativo comenzaron a emerger movimientos reivindicativos para obtener por aquéllos una mayor incidencia en la toma de las decisiones políticas. De la misma manera, se presentaron el mismo tipo de demandas en algunos Estados occidentales, de la mano de algunas minorías nacionales.

Ya en los años noventa, tras la caída de los regímenes comunistas, la aparición de conflictos interétnicos en los Estados de Europa central y oriental, y la persistencia de movimientos reivindicativos basados en la identidad cultural en algunas democracias occidentales, provocaron que el tema de la *autonomía* recobrara un mayor interés, particularmente en el continente europeo. Ello se reflejó inicialmente en el incremento de foros y discusiones sobre el contenido y el significado de la noción de *autonomía*, tanto en el mundo académico como en el seno de las instituciones internacionales, así

como en el interés por diseñar medidas dirigidas a establecer sistemas políticos que incluyesen algún grado de *autonomía* para el acomodo de varias minorías nacionales.

6. De esta manera se ha logrado la aceptación de una idea general acerca del significado de la *autonomía*, a pesar de que no existe un consenso total sobre la misma en el campo jurídico. Según dicha idea, la *autonomía* se refiere a la capacidad de una entidad o grupo para legislar, ejecutar o administrar determinados asuntos o competencias que le afectan y son propios o indispensables para su subsistencia y desarrollo.

7. A través de la práctica de los Estados y de las aportaciones doctrinales, se ha elaborado una taxonomía de la autonomía sobre la base principal de dos tipos, la autonomía de base territorial y la autonomía no territorial. A su vez, la autonomía territorial suele ser clasificada en varias modalidades, sin que exista un consenso absoluto en la elaboración de dicha tipología.

La autonomía territorial se proyecta sobre un área geográfica determinada y preestablecida, y se describe como la capacidad de una o varias entidades que forman parte de un Estado de legislar, de administrar o de gestionar (eventualmente juzgar) sobre ciertas áreas o sectores del poder, dejando otras materias y competencias para las instituciones centrales. A su vez, la entidad autónoma puede estar habitada en mayor o menor intensidad por un grupo étnica o culturalmente diferente al resto de la población del Estado. Este tipo de *autonomía* se clasificaría a su vez en virtud de la naturaleza jurídico-política de la relación de poder establecida en cada caso, lo que en gran parte afectará también a las responsabilidades o potestades concretas que constituyan el contenido de dicho autogobierno.

a) Si bien el sistema federal y la autonomía territorial en sentido estricto tienen diferentes características en cuanto a su origen, la relación federal implica en todo caso la existencia de entidades territoriales que gozan de un mayor o menor grado de autonomía respecto de los poderes centrales del país.

b) Por su parte, la descentralización política se refiere al traspaso a una entidad territorialmente definida de la capacidad de legislar, administrar y ejecutar varios asuntos o materias, reservando otras al poder central.

c) La descentralización administrativa consiste en la distribución de las funciones administrativas en favor de otras administraciones públicas jurídicamente diferenciadas de la administración central del Estado.

d) La autonomía local supone el poder reconocido a algunas entidades locales de administrar directamente y de ser consultadas sobre ciertas áreas o materias para su propio ámbito institucional y territorial.

Por su parte, la autonomía no territorial, o autonomía personal o cultural, fundamentada sobre el principio de la personalidad, se describe como la capacidad que se otorga dentro de un Estado a un grupo de individuos que comparten características culturales, lingüísticas o religiosas, para legislar, gestionar o administrar (eventualmente juzgar) determinados asuntos vinculados con su propio grupo étnico o cultural. Este tipo de autonomía ha tenido hasta la fecha mayor aceptación en los Estados del este de Europa que en Europa occidental.

8. La *autonomía*, cuando se implementa con la finalidad de responder al acomodo o encaje en el Estado de las minorías nacionales, puede provocar un rechazo tanto en la población mayoritaria como en las mismas estructuras estatales, porque significa la reestructuración de un sistema de reparto del poder que ha podido estar vigente durante mucho tiempo. Desde alguna perspectiva, ello podría significar poner en duda la noción de comunidad política, o demandar la construcción de una sociedad diferente en el seno del Estado. En cualquier caso, su implementación inicial requiere profundos cambios en los ordenamientos internos y en el tipo de relaciones entre la minoría nacional y la población mayoritaria, así como entre el grupo minoritario y el Estado.

9. En este contexto, los Estados han respondido de diferentes maneras a las demandas de *autonomía* presentadas por parte de las minorías nacionales. En algunos casos, negando la existencia de las minorías nacionales en el interior de sus fronteras y en consecuencia también sus demandas. En otros por el contrario, negociando y estableciendo acuerdos orientados a la descentralización del poder.

A pesar de que cada uno de los casos expuestos en el capítulo 2 ha presentado un proceso diferente y propio con respecto a la autonomía sobre la base de su contexto

histórico, social y político, todos ellos han arrojado como resultado común la legitimidad de los sistemas políticos y su legitimación ante las minorías nacionales.

10. El proceso del autogobierno de Quebec dentro de la federación canadiense tiene connotaciones propias. Primero, fue el pacto federal firmado en 1867 el que permitió a la población quebequesa mantener su ideal de pueblo diferenciado, así como su legitimidad como grupo, amparándose en los principios de reconocimiento mutuo y consentimiento. Posteriormente, estos aspectos se vuelven a reafirmar durante la época de la llamada revolución tranquila, construyéndose las herramientas ideológicas y políticas para resistir culturalmente ante las tendencias federales de inclusión de Québec en un proyecto de Estado más homogéneo.

A finales de la década de los años sesenta, con la aprobación de la Ley sobre las Lenguas Oficiales de 1969, la relación entre el gobierno central y la provincia de Québec se vuelve problemática, agravándose aún más debido a varios acontecimientos. En primer lugar, por la aprobación de la Carta de la Lengua Francesa de Québec en 1977. En segundo término, por el referéndum sobre la soberanía-asociación de Québec celebrado en 1980. Y en tercer lugar, por el proyecto de reformas constitucionales de 1982 impulsado por el gobierno federal, que fue rechazado por el gobierno quebequés. Esta situación requirió la intervención del Tribunal Supremo, que en 1982 se pronunció a favor de la reforma constitucional, rechazando el derecho de veto de Québec. Esto originó descontento entre los cuadros de los dirigentes e intelectuales que, bajo el argumento de la vulneración de los principios de reconocimiento mutuo y consentimiento, desarrollaron ideas soberanistas.

El segundo referéndum soberanista en Québec tuvo lugar en 1995 y, un tercero fue anunciado en 1998, ante lo que el gobierno federal reaccionó poniendo en práctica una estrategia que contemplaba dos tipos de acciones. Por un lado, aprobar medidas para reformar el sistema federal, y entre ellas, la aprobación del proyecto de ley sobre el futuro de Québec, que había sido enviado a la Asamblea nacional en septiembre de 1997. Por otro, recurrir al Tribunal Supremo para que éste decidiese las condiciones en las cuales podría realizarse un referéndum y las consecuencias de la secesión en el supuesto de producirse un resultado favorable a la soberanía de Québec. La respuesta del Tribunal Supremo se produjo en 1998, rechazando la existencia del derecho de

secesión de manera unilateral de las provincias en la Constitución, lo que motivó el abandono del proyecto de ley contemplado para el futuro de Québec.

La lectura del pronunciamiento del Tribunal Supremo ha tenido múltiples interpretaciones. Sin embargo, los principios de democracia, Estado de derecho y protección de los derechos de las minorías enumerados por el Tribunal Supremo han proporcionado a la población quebequesa elementos para continuar demandando políticas que reconozcan y fortalezcan su autogobierno. Si bien es cierto que el Parlamento de Canadá aprobó una resolución el 27 de noviembre de 2006 en la que se reconoce que Québec constituye una “nación” dentro de la federación canadiense, con 266 votos a favor y 16 en contra, su reconocimiento jurídico como “nación” o “pueblo” sigue siendo hoy una demanda de un importante sector de la población quebequesa.

11. Francia es uno de los Estados que niega la existencia de minorías nacionales en su territorio sobre la base de la aplicación del principio de igualdad en su ordenamiento interno. En efecto, el artículo 2 de su Constitución establece la igualdad de todos sus ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión. Asimismo, en el artículo 3 se insiste en que la soberanía pertenece al pueblo y no a una sección de éste. La cuestión del autogobierno de Córcega se ha desarrollado en este contexto jurídico y político. Sin embargo, la existencia de actos violentos en su territorio y un ambiente internacional de cambio político desde la década de los años sesenta y hasta mediados de la década de los ochenta, provocó que el gobierno francés se viera en la necesidad de realizar algunas modificaciones en su política tradicional. Estos cambios fueron iniciados por el presidente Mitterrand, mediante el proceso de descentralización administrativa y desconcentración llevado a cabo a partir de la década de los años ochenta.

El proceso de descentralización de la isla de Córcega puede interpretarse desde dos puntos de vista contrapuestos. Desde un sentido positivo se podría afirmar que la legitimación del “pueblo” corso y la legalización de sus demandas encuentran eco a partir del Proceso Matignon de 1999-2000. En este sentido, la descentralización administrativa ha modificado el reparto de ciertas competencias, con la creación de una autoridad política, la Asamblea Corsa, dotada de cierta capacidad para regular determinados asuntos y de un presupuesto propio, originando por una parte un cambio

en las relaciones entre los poderes regionales y el poder central y, por otra, la desaparición de los actos de violencia por parte de los movimientos nacionales separatistas.

Desde un punto de vista negativo, la descentralización administrativa no ha respondido cien por cien a las demandas relacionadas con la protección y promoción de la cultura y lengua corsas que, junto con otras reivindicaciones de corte soberanista, han estado presentes desde que en 1768 Francia tomó el control de la Isla, y que a lo largo de la década de los años sesenta del siglo XX causaron inestabilidad política. Posteriormente, estas exigencias fueron incluidas en el proyecto del gobierno entre los años ochenta y noventa, y su negociación se dilató durante un tiempo considerable. En la fase final del proceso no se logró la consolidación de un proyecto de acuerdo con los intereses de todos los sectores de la población corsa, lo que provocó un sentimiento de frustración en determinados ámbitos.

12. Con respecto a Hungría, existen dos aspectos que han sido fundamentales para la apertura a la protección de las minorías mediante la autonomía. Por un lado, la situación provocada por la existencia de aproximadamente tres millones de personas de cultura o identidad húngara en los países vecinos. Por otro lado, su deseo por revertir el proceso de asimilación que sufrieron las minorías durante un largo periodo de tiempo. No es de sorprender por ello que Hungría sea uno de los Estados de Europa que tiene una de las legislaciones más avanzadas con respecto a la protección de las minorías nacionales.

13. Los casos de las Islas Aaland en Finlandia y del pueblo sami en Noruega son considerados generalmente como dos experiencias de *autonomía* con resultados positivos. El primero, debido en origen al cumplimiento de los compromisos derivados del acuerdo internacional entre Finlandia y Suecia, ha permitido la implementación de una autonomía política que ha satisfecho en gran medida las demandas de la población de la isla. En el proceso del pueblo sami, por su parte, se han combinado tanto aspectos internos como externos que han generado un cambio positivo y progresivo en la situación con respecto a épocas pasadas. En lo que respecta a los aspectos internos, por un lado, si bien el sami es uno de los pueblos que se vio afectado por las políticas de asimilación que pusieron en peligro la existencia de la lengua, las tradiciones y sus

formas de subsistencia, Noruega ha respondido de manera pronta y positiva ante las obligaciones internacionales para la protección de este grupo, con el compromiso de revertir los efectos de aquellas medidas. Por otro lado, el sentimiento de autodefinición de los samis como pueblo étnico y culturalmente diferente se acentuó a partir de la construcción de una central hidroeléctrica en sus tierras, lo que contribuyó a la concreción de sus reivindicaciones y reforzó su identidad como pueblo. En este caso, el criterio de la autoidentificación y el deseo colectivo de supervivencia y de desarrollo han jugado un papel fundamental. En lo referente al aspecto externo, el movimiento indígena promovido durante la década de los años setenta a nivel mundial proporcionó al pueblo sami herramientas jurídicas y políticas para sus reivindicaciones colectivas.

14. Pese a los evidentes problemas que ha representado la respectiva implementación de sistemas de autonomía, cada uno de los casos presentados en el capítulo 2 ha implicado avances importantes en clave política. En primer lugar, han llevado a abrir espacios de discusión y debate acerca del significado de la autonomía y de su vinculación con la gestión de la diversidad étnica y cultural en los Estados. En segundo lugar, han ayudado a reforzar la legitimidad del Estado delante de movimientos sociales que propugnaban cambios en el juego democrático de estas sociedades contemporáneas. Por último, debido a su alto grado de flexibilidad, la autonomía permite el acomodo de las demandas de las minorías nacionales en las diferentes situaciones que se presentan en los Estados plurales. A pesar de todo ello, los acomodos estudiados no dejan de provocar tensiones en la población que integra los respectivos Estados. .

15. En el ámbito europeo, las normas destinadas a la protección de las minorías nacionales han cristalizado a través de dos vías diferentes de expresión. Por un lado, en el *hard law* al que pertenecen los tratados bilaterales o multilaterales y, por otro lado, en el *soft law* que incluye otros documentos derivados en parte de organizaciones internacionales con indicaciones relevantes de estándares jurídicos para los Estados. Ello tampoco impide que un documento originalmente no vinculante pueda ser transformado en vinculante a través de su incorporación por referencia a un tratado internacional. Si bien la doctrina internacionalista tradicional tiende a restar consistencia jurídica al *soft law*, esta vía ha tenido gran influencia en el desarrollo de ciertas políticas en la región europea, entre las que se encuentran la relativa al trato de las minorías

nacionales. De hecho, algunos de los estándares adoptados en el seno de la OSCE en esta materia han funcionado de hecho como filtro para permitir la adhesión de determinados Estados a organizaciones como la Unión Europea.

16. Entre los documentos políticos adoptados en el seno de la OSCE han sido principalmente dos los que han tenido relevancia en la cuestión de la *autonomía* como instrumento de protección de las minorías nacionales. El primero es el Documento de Copenhague de 1990, en el que los Estados participantes aceptaron el derecho a la participación efectiva a favor de estos grupos y acordaron el establecimiento de administraciones locales o autónomas bajo ciertas circunstancias específicas. El segundo documento lo conforman las Recomendaciones de Lund de 1999, adoptadas por el ACMN con el apoyo de un grupo independiente de expertos reconocidos internacionalmente, y en las que se afirma que la participación efectiva de las minorías nacionales podría requerir disposiciones para el establecimiento de la autonomía territorial o no territorial, o de la combinación de ambas.

Tanto el Documento de Copenhague como las Recomendaciones de Lund son instrumentos orientativos para la redacción de otros documentos y tratados, así como para la elaboración de la legislación interna de los Estados en el tema de la participación efectiva de las minorías nacionales. Si bien estos documentos no han originado por sí mismos la formación de ningún sistema político basado en la autonomía, no dejan de tener importancia como instrumentos que establecen directrices funcionales para un cambio progresivo en la conducta de los Estados y en su opinión jurídica.

17. En el ámbito del Consejo de Europa, dentro de los productos que forman parte del llamado *hard law*, existen tres tratados multilaterales de gran relevancia para nuestro interés.

El primero de ellos es la CEAL, cuyo objetivo es el fortalecimiento de la autonomía local en los Estados del Consejo de Europa, mediante medidas flexibles. Aunque no está dirigido únicamente a la protección de las minorías nacionales, el organismo encargado de su control y seguimiento, el Congreso de Poderes Locales y Regionales, ha formulado en los últimos cinco años algunas recomendaciones encaminadas a establecer la participación efectiva de las personas pertenecientes a las

minorías nacionales en las autonomías locales mediante el principio de subsidiaridad y el respeto al derecho a la cultura, al mismo tiempo que ha promovido el uso y la protección de las lenguas regionales y minoritarias.

El segundo tratado, la CELRM, se centra en la protección de las lenguas minoritarias como patrimonio cultural común de Europa y no tanto en la protección de las minorías nacionales lingüísticas como tales, ni en protección directa de sus derechos. No obstante, si un Estado ha decidido proteger mediante la CELRM una lengua empleada por una minoría nacional asentada en una entidad que goza de autonomía, o en su caso la minoría se beneficia de la autonomía no territorial, ello se traducirá en el fortalecimiento de dicha autonomía y en un mayor grado de protección de aquella minoría nacional. Tal es el caso, por ejemplo, del pueblo sami en Noruega, de las trece minorías nacionales en Hungría beneficiarias de autonomía local cuyas lenguas se encuentran protegidas por la CELRM, o de los territorios descentralizados de Escocia, Gales e Irlanda del Norte en el Reino Unido.

El tercero de los tratados aludidos es el CPMN, primer convenio regional jurídicamente vinculante y relacionado específicamente con la protección de las minorías nacionales en Europa. La particularidad de este convenio es que no confiere derechos de un modo directo, sino que asienta obligaciones que deben ser incorporadas por los Estados en su ordenamiento interno. Los Estados parte del convenio disponen de un amplio margen para adaptar dichas obligaciones a su realidad política y a las necesidades de las minorías nacionales, siempre con el apoyo y la supervisión del CC.

Los órganos de control que vigilan el cumplimiento de las disposiciones u obligaciones acordadas en estos convenios constituyen un mecanismo innovador en este tema, pues suplen la necesidad del elemento coercitivo en el Derecho internacional y ponen su énfasis en la negociación y el diálogo con todos los actores implicados para el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados. Con ello se resta tensión a la solución de las diversas problemáticas que puedan plantearse, al tiempo que mediante su labor abren la posibilidad de negociar los estándares mínimos de protección de las personas pertenecientes a las minorías nacionales.

Los derechos incluidos en el CMPMN se agrupan en tres tipos. En el primer grupo se encuentran derechos clásicos que se refieren a la dignidad de los seres humanos y a la prohibición de la discriminación por razones de etnia, lengua o religión. El segundo grupo está integrado por derechos destinados a mantener o desarrollar la identidad de las minorías, es decir, aquéllos que protegen la lengua, la libertad religiosa y la cultura. El tercer grupo está compuesto por el artículo 15, que establece a los Estados la obligación de crear las condiciones necesarias para la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la vida política, cultural, social y económica del Estado. Todos estos derechos tienen carácter individual, aunque algunos se disfrutan de forma colectiva.

18. El contenido del derecho a la participación efectiva se integra tanto por la participación en la vida económica, social y cultural como por la participación en los asuntos públicos. Esta última comprende a su vez dos dimensiones. La primera se refiere a la representación especial de las minorías en los diferentes niveles de gobierno, por ejemplo, por medio de un determinado número de escaños en las cámaras parlamentarias, a través de comisiones parlamentarias específicas, o por la asignación de un número de miembros de las minorías nacionales en cargos ministeriales, puestos en los altos tribunales o en diferentes órganos consultivos. También cabe la participación de las minorías nacionales en los procesos electorales mediante la conformación de candidaturas específicas o a través de determinadas disposiciones establecidas al efecto en el sistema electoral.

La segunda dimensión de la participación en los asuntos públicos es la que alude a la autonomía o el autogobierno, que puede expresarse de diferentes formas. Sin embargo, mientras que las medidas establecidas en la primera dimensión por lo general ya están reconocidas como derechos, la autonomía aún no se encuentra consagrada como tal de una manera explícita y totalmente aceptada.

19. En el contexto europeo, durante los últimos quince años se han ido conformando y consolidando una serie de estándares mínimos destinados a la protección de las personas pertenecientes a las minorías nacionales. La autonomía se encuentra incluida dentro de dichos estándares, establecidos sobre la base de principios

y valores europeos como la democracia, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos.

20. Si bien todas las minorías nacionales que son reconocidas como tales por el Estado del cual son nacionales (en cuanto vínculo jurídico) tienen legitimidad para demandar diferentes sistemas de autonomía, no todas ellas se encuentran en la misma situación social o política, lo que exige un análisis caso por caso para decidir en qué supuestos y a qué minorías nacionales puede o conviene ser aplicado uno u otro tipo de autonomía.

Para ello es necesario el trabajo conjunto y complementario de los diferentes organismos europeos que han elaborado diversos instrumentos destinados a construir un marco jurídico para el acomodo de las personas pertenecientes a minorías nacionales dentro de los Estados europeos plurales. Principalmente, estas organizaciones europeas son la OSCE, a través de sus diversos mecanismos de intervención y documentos como el Documento de Copenhague de 1990, las Recomendaciones de Lund de 1999 y las Recomendaciones de Bolzano de 2008, y el Consejo de Europa, mediante los tres convenios ya citados (la CEAL de 1985, la CELRM de 1992 y el CMPMN de 1995) y su seguimiento, así como con las resoluciones y recomendaciones de algunos órganos especialmente relevantes de la organización como la Asamblea Parlamentaria, el Comité de Ministros, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos o la llamada Comisión Venecia.

21. La *autonomía* es un instrumento efectivo para mantener la paz y la estabilidad de la región europea, puesto que ambas se cimientan en la cohesión social y la estabilidad interna de los Estados. En este sentido, la aceptación de la *autonomía* como un mecanismo para el buen gobierno y para la gestión de la diversidad étnica y cultural requiere de la apertura de la sociedad a un debate continuo. No basta con la aceptación por parte de los Estados de sistemas de autonomía en favor de las minorías nacionales, sino que dichos modelos exigen una continua revisión a fin de poder adaptarse progresivamente a la realidad y al cambio social. De lo contrario, pueden repetirse o cronificarse cuadros de insatisfacción en las poblaciones de algunas minorías nacionales o, por el contrario, de indiferencia y rechazo por parte de la mayoría de la población del Estado ante las demandas minoritarias.

Para que este diálogo social e institucional sea productivo es preciso realizar en ocasiones una reinterpretación en el significado de valores y conceptos tales como igualdad, democracia, soberanía, unidad o cohesión social. Esta apertura debe ser utilizada en las revisiones de los acuerdos de autonomía para que éstos gocen de legitimación ante sus destinatarios al satisfacer razonablemente sus intereses y necesidades. En este proceso no deben descartarse cambios en los ordenamientos internos dirigidos a evitar la judicialización de determinados conflictos, que tiende a no satisfacer plenamente a las partes en conflicto, y a evidenciar una excesiva politización de la Justicia.

22. En el ámbito regional europeo, con la aprobación de la CELRM y del CMPMN en el seno del Consejo de Europa y, con la creación de mecanismos y recomendaciones en el ámbito de la OSCE, se presenta la oportunidad para que tanto los Estados como las personas pertenecientes a las minorías nacionales actúen democráticamente dentro de las reglas de juego establecidas legalmente, a fin de renegociar las estructuras necesarias para un correcto acomodo de aquéllas en el marco estatal. El papel de los mecanismos de control establecidos en cada uno de los convenios e instrumentos es contribuir a cambiar las reglas del juego a través de la negociación y, verificar que cada uno de los participantes acepta y respeta de manera libre los acuerdos o compromisos que de todo ello resulten.

23. Aunque el derecho a la autonomía de las minorías nacionales no está reconocido hoy en día de manera expresa en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la evolución normativa y política de las dos últimas décadas en Europa anuncia su emergencia progresiva como contenido del derecho a la participación política de las personas pertenecientes a minorías nacionales. Este proceso se ha desarrollado particularmente en el ámbito europeo, sobre la base de tres pilares fundamentales. En primer lugar, la opinión creciente de importantes sectores de la doctrina jurídica que estudian esta rama de los derechos humanos. Si aún no existe unanimidad total al respecto, una idea amplia de autonomía es aceptada por un número creciente de autores como uno de los estándares ya cristalizados en la protección de las minorías nacionales del continente europeo, con argumentos de refuerzo en las corrientes que aluden al derecho a la democracia como expresión “interna” del derecho de autodeterminación o al principio de subsidiaridad. En segundo lugar, la aceptación

crecientemente amplia y la aplicación de tratados como la CEAL, la CELRM y el CMPMN, así como la efervescencia del llamado *soft law* en la materia, incluyendo una pléyade de disposiciones dirigidas de manera más o menos directa a conformar situaciones de autonomía en la gestión de las realidades minoritarias. Por último, la práctica reciente de los Estados europeos, que muestra en perspectiva histórica un claro avance de los acomodos basados en la autonomía, entendida en su sentido más amplio, para la gestión de su diversidad interna. Estos tres pilares ofrecen hoy en día un basamento suficientemente sólido como para poder afirmar la progresiva emergencia de un derecho a la autonomía, aplicable a través de una amplia pluralidad de formas, como parte del contenido del derecho de las personas pertenecientes a minorías nacionales a participar efectivamente de la vida política. Al tiempo que se viene consolidando la existencia de un acervo normativo común que establece unos estándares mínimos de protección de las minorías nacionales en Europa, la autonomía se configura de modo cada vez más claro como uno de sus componentes, sirviéndose para ello de la extrema flexibilidad y elasticidad que dicho concepto ofrece y que resulta inevitable a la hora de transponer aquellos estándares mínimos a la diversidad de realidades y tradiciones jurídico-políticas de los diversos Estados europeos.

Bibliografía

Libros

AIKIO, Samuli, *The Sami Culture in Finland*, Lapin Sivistysseura, Helsinki, 2004.

ANAYA, James, *Los pueblos indígenas en el Derecho Internacional*, trad. Luis Rodríguez-Piñeyro, Trotta, Madrid, 2005.

ANDERSON, George, *Federalism: An Introduction*, Oxford University Press, Ontario, 2008.

Anuari de la Facultat de Dret Estudi General de Lleida, Promociones Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1986.

ARP, Björn, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.

AZCÁRATE, Pablo de, *Minorías Nacionales y Derechos Humanos*, Congreso de Diputados-Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1998.

BAKER, Colin y PRYS JONES, Sylvia, *Encyclopaedia of Bilingualism and Bilingual Education*, Multilingual Matters, Reino Unido, 1998.

BARBERIS, Julio, *Formación de derecho internacional*, Ábaco, Buenos Aires, 1994.

BAUER, Otto, *La Cuestión de las Nacionalidades y la Socialdemocracia*, (edición a cargo de José Aricó), Siglo XX, México, 1979.

BECKETT, John, *City Status in British Isles*, Ashgate Publishing, Reino Unido, 2005.

BENEDIKTER, Thomas, *The World's Working Regional Autonomies. An Introduction and Comparative Analysis*, Anthem Press, India, 2007.

___ (ed.), *Solving Ethnic Conflict through Self-Government. A short Guide to Autonomy in Europe and South Asia*, EURAC Research, Balzano, 2009.

BENOÎT-ROHMER, Florence, *La question minoritaire en Europe*, Textes et commentaire, Editions du Conseil de l'Europe, Alemania, 1996.

BENOÎT-ROHMER, Florence y KLEBES, Heinrich, *Le droit du Conseil de l'Europe. Vers un espace juridique européen*, Conseil de l'Europe, 2005.

BERGSMO, Morten (ed.), *Human Rights and Criminal Justice for Downtrodden*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2003.

BLINDERIBACHER, Raoul y KOFI, Arnold, *Federalism in a Changing World. Learning from Each Other. Scientific Background, Proceedings and Plenary Speeches of the International Conference on Federalism*, McGill- Queen's University Press, Montreal/Kingston, 2002.

BLOED, Arie y VAN DIJK, Pieter, *Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties. The case of Central and Eastern Europe*, Kluwer Law International, The Hague, Países Bajos, 1999.

BOBBIO, Norberto, *El Tiempo de los derechos*, trad. Rafael de Asís, Sistema, Madrid, 1991.

BOKATOLA, Omanga I., *L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Bruylant, Bruselas, 1992.

BREKWELL, Glynis M., *Social Psychology of Identity and Self Concept*, Academic Press, Londres, 1992.

BRÖLMANN, Catherine (ed.), *Peoples and minorities in International Law*, Kluwer, Países Bajos, 1993.

BRUGMANS, Henri, *Panorama de la pensée fédéraliste*, La Colombe, París, 1956.

BUCHHEIT, Lee C., *Secession*, Yale University Press, Michigan, 1978.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 2001.

CADENA, Jorge, VV. AA., *Nación y Movimientos en América Latina*, Siglo XXI, México, 2005.

CAPOTORTI, Francesco, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, Naciones Unidas, Nueva York, 1991.

CARDINAL, Linda (dir.) *Le fédéralisme asymétrique et les minorités linguistiques et nationales*, Collection Agora, Sudbury, 2008.

CARMONA, José (dir.), *Cursos euromediterráneos Bancaja de Derecho internacional III*, Madrid, 1999.

CARRÉ DE MALBERG, Raymond, VV. AA., *Teoría General del Estado*, FCE, México, 1999.

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, *El derecho internacional en un mundo en cambio*, Tecnos, Madrid, 1985.

___ *Soberanía del Estado y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo*, Tecno, Madrid, 2001.

___ VV. AA., *Pacis Artes. Obra Homenaje al Profesor Julio D. González Campos*, EDITER, Madrid, 2005.

CASSESE, Antonio, *Le droit international dans un monde divisé*, Oxford University, Oxford, 1986.

___ *Self-determination of peoples. A legal reappraisal*, Cambridge University, Nueva York, 1995.

___ *International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

CASTRO REA, Julián, AA. VV., *Los Sistemas Políticos de America del Norte en los noventa. Desafíos y Convergencias*, UNAM, México, 1999.

CHARTERS, Claire y STAVENHAGEN, Rodolfo (Eds.), *El Desafío de la Declaración. Historia y Futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas*, Grupo Internacional de trabajo sobre Asuntos Indígenas, Copenhague, 2010.

CHRISTAKIS, Théodore, *Le droit à la l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, La Documentation Française, París, 1999.

CLAVERO, Bartolomé, *Derecho indígena y cultural constitucional en América*, Siglo XXI, México, 1994.

CONSTANT, Benjamín, *Principios de Política*, trad. Antonio Zozaya, Aguilar, Madrid, 1970.

___ *Del Espíritu de conquista*, trad. María Luisa Sánchez Mejía, Tecnos, Madrid, 1988.

CONTRERAS NAZARIO, José María, *Las Naciones Unidas y la Protección de las minorías religiosas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

COPPIETERS, Bruno y SAKWA, Richard (eds.), *Contextualizing Secession: Normative Studies in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

CORNELL, Svante, *Autonomy and conflict: ethno territoriality and separatism in the South Caucasus: cases in Georgia*, Uppsala University, Finlandia, 2002.

CONSEJO DE EUROPA, *La Autonomía Local en Europa. Aplicación de la Carta*, Fundación Encuentro, Núm. 150, Madrid, 1993.

COUNCIL OF EUROPE, *Filling the frame. Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2004.

CRAWFORD, James, *The rights of Peoples*, Clarendon Press, Oxford, 1995.

CUMPER, Peter, y WHEATELY Steven (Eds.) *Minority Rights in the 'New' Europe*, Kluwer Law International, Reino Unido, 1999.

DANSPECKGRUBER, Wolfgang (ed.), *The Self Determination of Peoples, Community, Nation and State an Interdependence World*, Lynne Reinne Publishers, Londres, 2002.

DECAUX, Emmanuel, *A CSCE: Dimension Humaine et Règlement des Différends*, Montchrestien, París, 1993.

DEOP MADINABEITIA, Xabier, *La Protección de las Minorías Nacionales en el Consejo de Europa*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 2000.

DEUTSCHE, Karl W., *Las Naciones en crisis*, trad. Eduardo L. Suárez, FCE, México, 1981.

DÍAZ, Elías, *De la maldad estatal y la soberanía popular*, Debate, Madrid, 1984.

DÍAZ, Elías, AA. VV. (eds.), *Estado, justicia, derechos*, Alianza, Madrid, 2002.

DÍAZ PÉREZ DE MADRID, Amelia, *La Protección de las Minorías en Derecho Internacional*, Universidad de Granada, Granada, 2004.

DIEZ DE VELASCO, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 12ª edición, Tecnos, Madrid, 1999.

DINSTEIN, Yoram (ed.), *The protection of Minorities and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Países Bajos, 1992.

DURKHEIM, Emilé, *Las formas elementales de la vida religiosa: el sistema totémico en Australia*, trad. Ramón Ramos, AKAL Editor, Madrid, 1982.

DWORKIN, Ronald, *Ética privada e igualitarismo político*, trad. Fernando Vallespín, Paidós, Barcelona, 1993.

EIDE, Asbjorn (ed.), *The Universal Declaration of human Rights. A Commentary*, Scandinavian University Press, Oslo, 1992.

ELAZAR, Daniel J., *Exploración del Federalismo*, trad. Josep Ma. Solé Alseda, Editorial Hacer, Barcelona, 1990.

ETXEBERRIA, Xabier, VV. AA., *Derecho de autodeterminación y realidad vasca*, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad social, Vitoria-Gasteiz, 2002.

FACAL, Joseph, *Le Statut Politique et Constitutionnel du Québec*, Gouvernement du Québec, 1999.

FARIÑAS DULCE, María J., *Globalización, Ciudadanía y Derechos Humanos*, Dykinson, Madrid, 2000.

FITZMAURICE, Malgosia y ELIAS, Alufemi, *Watercourse co-operation in Northern Europe. A model for the future*, Asser Press, Países Bajos, 2004.

FOTTRELL, Deirdre (ed.), *Minority and Group Rights in the New Millennium*, Martinus Nijhoff, La Haya, 1999.

GAGNON, Alain-G. y TULLY, James *Multinational Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

GAGNON, Alain-G., *La raison du plus fort. Plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Amériques, Montréal, 2008.

___ (ed.), *El Federalismo Canadiense Contemporáneo. Fundamentos, tradiciones e instituciones*, trads. María A. Catalán y Antonio Dauto, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009.

___ *Más allá de la Nación Unificadora: Alegato a favor del Federalismo Multinacional*, trad. Institut d'Estudis Autònoms Generalitat de Catalunya, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2009.

GÁL, Kinga (ed.), *Minority Governance in Europe*, ECMI Series on Ethnopolitics, Budapest, Hungría, 2002.

GARCÍA DEL CAMPO, Juan pedro, *Spinoza o la Libertad*, Intervención Cultural, España, 2008.

GARCÍA RODRÍGUEZ, Isabel (ed.) *Las Minorías de una sociedad democrática y pluricultural*, Universidad de Alcalá, España, 2001.

GARCÍA, Soledad y LUKES, Steven (ed.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Siglo XXI de España, Madrid, 1999.

GAUDREAULT-DESBIENS, Jean-François y GÉLINAS, Fabien (dir.), *Le fédéralisme en tous ses États. Gouvernance, identité et méthodologie - The States and Modes of Federalism. Governance, Identity and Methodology*, Les Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2005.

GAYIM, Eyassu, *The concept of minority in the International Law. A critical study of the Vital Elements*. University of Lapland Press, Finlandia, 2001.

GELLNER, Ernest, *Cultura, identidad y política: el nacionalismo y los nuevos cambios sociales*, trad. Alberto L. Bixio, Gedisa, Barcelona, 1993.

___ *Encuentros con el nacionalismo*, trad. Carlos Rodríguez Braun, Alianza editorial, Madrid, 1995.

___ *Nacionalismo*, trad. Ferran Meler, Ediciones Destino, Barcelona, 1998.

___ *Naciones y nacionalismo*, trad. Javier Setó, Alianza editorial, Madrid, 2008.

GONZÁLEZ AMUCHASTEGUI, Jesús, *Autonomía, dignidad y ciudadanía: una teoría de los derechos humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004

GONZÁLEZ, Carmen, *Minorías Nacionales y Conflictos Étnicos en Europa del Este*, UNED, Madrid, 2004.

GREER, Scott, L., *Nationalism and self-government: the politics of autonomy in Scotland and Catalonia*, State University of New York Press, Nueva York, 2007.

GUILLAUME, Gilbert, *Las Grandes crisis internacionales y el derecho*, Ariel, Barcelona, 1995.

GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, *Derecho Internacional Público*, Trotta, Madrid, 1995.

HABERMAS, Jürgen, *On the Logic of Social Sciences*, MIT press, Cambridge, 1991.

___ *Más allá del estado nacional*, trad. Manuel Jiménez, Trotta Madrid, 1998.

___ *Factibilidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, trad. Manuel Jiménez, Trotta, Madrid, 1998.

___ *Identidades nacionales y posnacionales*, trad. Manuel Jiménez, Tecnos, Madrid, 1998.

___ *La constelación posnacional: Ensayos políticos*, trad. Pere Fabra, Paidós, Barcelona, 2000.

HALAJCZUK, Bohdan, T., *Derecho Internacional Público*, EDIR, Buenos Aires, 1999.

HAMPL, Martin, *Geography of societal transformation in the Czech Republic*, Charles University of Prague, Praga, 1999.

HANNUM, Hurst, *Autonomy, Sovereignty and Self-determination: The Accommodation of Conflict Rights*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 1990.

HARTY, Siobhán y MURPHY, Michael, *Por una Ciudadanía Multinacional*, trad. Ricardo García Pérez, 451 Editores, España, 2008.

HELD, David, *Modelos de democracia*, trad. Teresa Alberó, Alianza Universidad, Madrid, 1991.

___ *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, trad. Sebastián Mazzuca, Barcelona, 1995.

HENRARD, Kristian, *Devising and Adequate System of Minority Protection. Individual Human rights, Minority Rights and the rights of Self-Determination*, Martinus Nijhoff Publishers, Países Bajos, 2000.

HENRIK, Guntram y KAPLAN, David, *Nested identities: nationalism, territory and Scale*, Rowman and Littlefield Publisher, Nueva York, 1999.

HILDENBRAND SCHEID, Andreas, *Política de ordenación del territorio en Europa*, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas, Sevilla, 1996.

HUDSON, Manley (ed.), *International Legislation: A Collection of the Texts of Multipartite International Instruments of General Interests., Vol. 1 (1919-1921)*, Oceana Publications Inc., Nueva York, 1970.

JACKSON, Jennifer, *National Minorities and the European Nation-States System*, Clarendon Press, Oxford, 1998.

KANT, Emmanuel, *Crítica de la razón práctica*, trad. Roberto R. Aramayo, Alianza, Madrid, 2000.

KARMIS, Dimitrios y NORMAN, Wayne (eds.), *Theories of Federalism – A Reader*. Palgrave Macmillan, Nueva York, 2005.

KEATING, Michael, *Naciones contra el Estado. El Nacionalismo de Cataluña, Québec y Escocia*, trad. Jordi Beltrán, Ariel, Barcelona, 1996.

KEMP, Walter, *Quiet diplomacy in action: the OSCE High Commissioner on National Minorities*, Kluwer Law International, Países Bajos, 2001

Hans, Kelsen, *Teoría general del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, Editora Nacional, México, 1979.

KONTRA, Miklós y PHILLIPSON, Robert, *Language: A Right and a Resource. Approaching Linguistic Human Rights*. Central European University, Budapest Press, 1999.

KOVACS, Péter, *Internacional Law and Minority protection Rights of minorities or Law of minorities?* Csaba Varga, Budapest, 2000.

___ *La Protection internationale des minorités nationales aux alentours du millénaire*, Editions A. Pedone, París, 2005

KRAUS, Michael y STANGER, Allison, *Irreconcilable differences? Explaining Czechoslovakia's Dissolution*, Rowman-Littlefield publishers, Michigan, 2000.

KYMLICKA, Will, *Liberalism, community and culture*, Oxford University Press, Oxford, 1989.

___ *Ciudadanía Multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*, trad. Carme Castells, Paidós, Barcelona, 1995.

___ *Politics in the Vernacular*, Oxford University Press, Toronto, 2001 (trad. cast. de Tomás Fernández Aúz y Beatriz Eguibar, *Políticas vernáculas: nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Paidós, Barcelona, 2003).

KYMLICKA, Will y STRAELHLE, Christine, *Cosmopolitismo, Estado-nación y Nacionalismo de las Minorías Nacionales. Un análisis crítico de la literatura reciente*, (cuidado de la edición Raúl Márquez), UNAM, México, 2001.

KYMLICKA, Will y PATTEN, Alan, *Language Rights and Political Theory*, Oxford University, Oxford, 2003.

LAFOREST, Guy, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Les Éditions du Septentrion, Québec, 1992.

LAFOREST, Guy y Roger, GIBBINS (dir.), *Sortir de l'impasse: les voies de la réconciliation*, Institut de Recherche en Politiques Publiques, Montréal, 1998.

LAPIDOTH, Ruth, *Autonomy: Flexible solution to Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington, 1996.

LAPONCE, Jean, *The Protections of Minorities*, University of California Press, Los Angeles, 1969.

LASAGABASTER, HERRARTE, Iñaki, *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 2007.

LEMIEUX, Vincent, *Les politiques de décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 2001

LEIRIS, Michel, *Race and Culture*, UNESCO, París, 1951.

LERNER, Natan, *Group Rights and Discrimination in International Law*, Martinus Nijhoff, Londres, 1991.

___ *Discriminación racial y religiosa en el Derecho Internacional*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2002.

LEVRAT, Nicolas, *Minorités et Organisation de l'État*, Bruylant, Bruselas, 1998.

LIEBICH, André, *Les minorités nationales en Europe Centrale et Orientale*, Institut Européen de l'Université de Genève, Ginebra, 1997.

LIJPHART, Arend, *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, trad. Elena de Grau, Ariel. Barcelona, 1991.

LOCKE, John, *Segundo Tratado sobre Gobierno Representativo: un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*, trad. Carlos Mellizo, Tecnos, Madrid, 2006.

LÓPEZ BARCENAS, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006.

LÓPEZ PORTAS, M^a. Begoña, *Galicia y Escocia*, Universidade de Santiago de Compostela Publicatións, 2009.

LOUGHLIN, Hintjens y MAZEY, Sonia, *Then End of the Unitary State?. Ten Years of Regionalization in France (1982-1992)*, Frank Cass, Reino Unido, 1995.

MÁIZ, Ramón, VV. AA, *Teoría Política: poder, moral, democracia*, Alianza editorial, Madrid, 2003

MAKKONEN, Timo, *Identity, Difference and Otherness. The Concepts of People, Indigenous People and Minority in International Law*, University of Helsinki, Helsinki, 2000.

- MALCOLM, Evans (ed.) *International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- MALIK, Kenan, *The Meaning of Race: Race, History and Culture in Western Society*, New York University Press, Nueva York, 1996.
- MALLOY, Tove, VV.AA, *Conference: enhancing the impact of Framework Convention. Indicators for Assessing the Impact of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in its State Parties*, Council of Europe, Estrasburgo, 2008.
- MANIN, Bernard, *Los principios del Gobierno Representativo*, Alianza, Madrid, 1998.
- MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando, *Derecho Internacional Público (Parte General)*, 3ª. Edición, Trota, Madrid, 1999.
- __ VV. AA., *La protección internacional de las minorías*, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2001.
- MARSHALL, Thomas H., *Class, Citizenship and Social Development*, Anchor, N.Y. 1950.
- MARTÍNEZ COBO, José, *Estudio del problema de la discriminación contra la población indígena*, Vol. V, Nueva York, Naciones Unidas, 1987.
- MEDINA ALCOZ, Luis, *La participación de los entes locales en a elaboración de normas autonómicas y estatales*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2009.
- MEEKISON, Peter, *Intergovernmental Relations in Federal Countries*, Ontario, 2000.
- MILLER, David, *Sobre la nacionalidad: autodeterminación y pluralismo cultural*, Paidós, trad. Ángel Rivero, Barcelona, 1985.
- MINORITY RIGHTS GROUPS (ed.), *Polar Peoples: Self-Determination and Development*, MR publications, Londres, 1994.
- MITJANS, Esther y CASTELLA, Josep M. (coords.), *Canadá. Introducción al sistema político y jurídico*, Publicacions de la Universitat de Barcelona, Barcelona, 2001.
- MOLNAR, Miklòs, *Histoire de la Hongrie*, Perrin, París, 1996.
- MUSGRAVE, Thomas D., *Self-Determination and National Minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1997.
- MUSIL, Jiri (ed.), *The End of Czechoslovakia*, Central European University Press, Budapest, 1997.
- NETTEIM, Garth y GRAIG, Donna, *Indigenous peoples and governance structures: A comparative analysis of land*, Aboriginal Studies Press, Canberra, 2002.

NEUKIRCH, Claus, SIMHANDL, Katrin, ZELLNER, Wolfgang, *Mechanism for the Implementation of minority rights*, Council of Europe Publishing, Alemania, 2004.

NOWAK, Manfred, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, Engel Publisher, Estrasburgo, 1993.

OBIETA CHALBAUD de, José Antonio, *El Derecho humano de la autodeterminación de los Pueblos*, Tecnos, Madrid, 1993.

OLIVA MARTINEZ, Daniel, *La Protección de los Pueblos Indígenas: fundamento, contextos de creación y reconocimiento normativo en el Derecho Internacional*, Universidad Carlos III de Madrid, 2004.

_____, *La cooperación internacional con los pueblos indígenas. Desarrollo y derechos humanos*. CEDEAL, Madrid, 2005.

OLIVEIRA, Jorge y CARDINAL, Paulo, *One Country, Three legal Orders- Perspectives of Evolution*, Springer Berlin, Heidelberg, 2009.

ORDONEZ CIFUENTES, José E. (Coord.), *Análisis Interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT*, IX Jornadas Lascasianas, UNAM, México, 1999.

PACKER, John y MYNTTI, Kristian (ed.) *The Protection of Ethnical and Linguistic Minorities in Europe*, Institute of Human Rights, Finlandia, 1997.

PÁLNÉ-KOVÁCS, Ilona, *The Changing Role of Subnational Government in Hungary*, Beer Sheva, Israel, 1998.

PAREKH, Bhikhu, *Repensando el multiculturalismo. Diversidad cultural y teoría política*, trad. Sandra Chaparro, Istmo, Madrid, 2005.

PELLETIER, Benoît, *Le Conseil de la fédération : perspectives d'avenir*, Forum des Fédérations, Ottawa, 2005.

PELLETIER, Rêjean, *Le Québec et le Fédéralisme Canadien. Un regard critique*, Université Laval, Québec, 2008.

PENTASSUGLIA, Gaetano, *Minorities in international law. An introductory study*. Council of Europe Publishing, Alemania, 2002.

PÉREZ FERNÁNDEZ, José Manuel *Estudios sobre el Estatuto Jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006.

PETSCHEN VERDAGUER, Santiago, *Las Minorías Lingüísticas de Europa Occidental: Documentos (1492-1989)*, Vol. 1, Vitoria-Gasteiz, 1990.

PEYSER Alexia y CHAKIEL, Juan, “La identificación de poblaciones indígenas en los censos de América Latina”, *América Latina: aspectos conceptuales de los censos del 2000*, CEPAL/ CELADE, Santiago de Chile, 2000.

PRIETO SANCHÍS, Luis (coord.), *Tolerancia y Minorías. Problemas Jurídicos y Políticos de las minorías en Europa*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 1996.

PODESTA COSTA, Luis y RUDA, José, *Derecho Internacional Público 1*, Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, 1988.

POTIER, Tim, *Conflict in Nagorno-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia. A Legal Appraisal*, Kluwer Law International, La Haya/Londres/Boston, 2001.

QUIJANO, Anibal, *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*, Argentina, s.f.

RAMSAY, Robert, *Corsican time-bomb*, Manchester University Press, Manchester 1983.

RAWLS, John, *Teoría de la Justicia*, trad. María Dolores González, Fondo de Cultura Económico, México, 1978

RAZ, Joseph, *La ética en el ámbito público*, trad. María Luz Melón, Gedisa, Barcelona, 2001.

REINA, Leticia, *Los retos de la etnicidad en los Estados del Siglo XXI*, Ciesas-INI-Porrúa, México, 2000.

RELAÑO PASTOR, Eugenia, *La protección internacional de las minorías religiosas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.

REMIRO BROTONS, Antonio, *Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

RENAN, Ernest, *¿Qué es la Nación?*, Elevación, Buenos Aires, 1947.

ROACH, Steven, *Cultural Autonomy, Minority Rights and Globalization*, Ashgate, Reino Unido, 2006.

ROBINSON, Jacobs, VV. AA., *“Were the Minorities Treaties a Failure?”*, Institute of Jewish affairs of the American Jewish congress and the World Jewish congress, Nueva York, 1943.

RODRÍGUEZ, Pablo, *Flexibilidad y Tratados Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2003

RUDOLPH, Joseph, R., y THOMPSON, Robert, J., *Política etnoterritorial. Desafíos en las democracias occidentales*, trad. Joseph M., Apfelbäume, Pomares-Corredor, Barcelona, 1992.

ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Del Contrato Social o principios de derecho político*, trad. Mauro Armíño, Alianza, Madrid, 2000.

RUIZ VIEYTEZ, Eduardo J., *La Protección jurídica de las minorías en la historia europea: (Siglo XVI-XX)*, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 1998.

___ *Las lenguas minoritarias de las Federación Rusa. Perspectivas ara una ratificación de la Carta Europea de Lenguas regionales y minoritarias*, Documentos de Trabajo Núm. 6, Ciemen-mercador, Barcelona, 2002.

___ *Minorías, Inmigración y democracia en Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

___ (ed.), *Derechos humanos y diversidad. Nuevos desafíos para las sociedades plurales*, Albernia, Zarautz, 2008.

SAFRAN, William y MÁIZ, Ramón (eds.), *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Frank Cass Publishers, Londres, 2000.

SALINAS, ALCEGA, Sergio, *El Consejo de Europa. Su protagonismo en la construcción de la <Gran Europa> y sus aportaciones al progreso del Derecho Internacional Público*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999.

SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José, *Autonomía Local y descentralización. Su naturaleza jurídica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.

SAURA ESTAPÁ, Jaume, *Nacionalidad y Nuevas Fronteras en Europa*, Marcial Pons, 1998.

SCHUTTER, Olivier de, "European Union Legislation and the norms of the Framework Convention for the Protection of National Minorities", *Committee of Experts on issues relating to the protection of national minorities*, Estrasburgo, 2006.

SEURUJÄRVI, Irja y KULONEN, Ulla-Maija (ed.), *Essay on Indigenous Identity and Rights*, Helsinki University Press, Helsinki, 1996.

SILLANPÄÄ, Lennard, *Political and Administrative Responses to Sami Self-Determination*, Finnish Society of Sciences and Letters, Helsinki, 1994.

SKALNIK LEFF, Carol, *National Conflict in Czechoslovakia. The Making and Remaking of State, 1928-1987*, Princeton University Press, Reino Unido, 1988.

SKUTNABB-KANGAS, Tove, *Bilingualism or not: The education of Minorities*, Multilingual Matters, Clevedon, 1984.

SMITH, David, J. y CORDELL, Karl, *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*, Routledge, Londres, 2008.

SPAUTZ, Jean, *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona, 1992.

SPILIOPOULOU, Sia, *Justifications of Minority Protection in International Law*, Kluwer Law International, La Haya, 1997.

STAVENHAGEN, Rodolfo, *The Ethnic Question: Conflicts, Development, and Human Rights*, United Nations University Press, Japón, 1990.

___ *La cuestión étnica*, Colegio de México, México, 2001.

STUART MILL, John, *Del Gobierno representativo*, trad. Marta C.C. de Iturbide, Tecnos, Madrid, 1985.

___ *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, trad. Carlos Mellizo, Alianza Editorial, Madrid, 2001.

SUKSI, Markku (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, Kluwer Law International, The Hague, Países Bajos, 1998.

TAMIR, Yael, *Liberal Nationalism*, Princeton University Press, Princeton Nueva Jersey, 1995.

TAYLOR, Charles, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, trad. Mónica Utrilla de Neira, FCE, México, 1993.

___ *Acercar las soledades, Federalismo y nacionalismo en Canadá*, trad. María Jesús Marín, Tercera prensa-Hurugarren Prentsa, Donosti, 1999.

___ *Reconciling the Solitudes. Essays on Canadian Federalism and Nationalism*, McGill-Queen's University Press, Québec, 2005.

THOMAS, Jean, VV. AA., *Four Statements on the Race Question*, UNESCO, París, 1969.

THORNBERRY, Patrick, *International Law and the Rights of Minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1992.

THORNBERRY, Patrick y MARTIN ESTEBANEZ, María A., *Minority Rights in Europe*, Council of Europe, Estrasburgo, 2004.

TREMBLAY, Gaëtan y PARÈS I MAICAS, Manuel (eds.), *Autonomie et mondialisation : Le Québec et la Catalogne à l'heure du libre-échange et de la Communauté européenne*, Université du Québec, Québec, 1990.

TOCQUEVILLE de, Alexis, *La democracia en América*, trad. Luis R. Cuéllar, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

TOMUSCHAT, Christian (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff, Países Bajos, 1993.

TORRE, Servando de la, *La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa – OSCE-. Misiones y dimensiones*, Dykinson, Madrid, 2006.

TRENCH, Alan (ed.), *Devolution and power in the United Kingdom*, Manchester University Press, Nueva York, 2007.

TRIFUNOSVKA, Snežana (ed.), *Minorities in Europe. Croatia, Estonia and Slovakia*, C.A. Asser Press, La Haya, Países Bajos, 1999.

TRUYOL Y SERRA, Antonio, *Fundamentos de Derecho Internacional Público*, F. Siex edit., 2ª Edición, Barcelona, 1995.

___ *Historia de la Filosofía el Derecho y del Estado: Idealismo y Positivismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2004.

TURTON, David, *Identidades culturales y minorías étnicas en Europa*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2001.

VARENNES, Fernand de, *Language, Minorities and Human Rights, International Studies in Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haya, 1996.

VERNEULEN, Hans y GOVERS Cora (ed.), *The Anthropology of Ethnicity*, Het Spinhuis, Amsterdam, Países Bajos, 1996.

VERSTICHEL, Annelies, VV. AA., *The Framework Convention for the protection of National Minorities: A useful Pan-European Instruments?*, Intersentia, Antwerpen, 2008.

VV. AA., *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: Integración y Eficacia*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1997.

WALZER, Michael, *The Spheres of Justice. A defence of Pluralism and Equality*, Basic Books, Nueva York, 1983.

WEBER, Max, *El político y el científico*, trad. Francisco Rubio Llorente, Alianza Editorial, Madrid, 1967.

___ *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, trad. de José Medina Echavarría et al, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1992.

WELLER, Marc y WOLF, Stefan, *Autonomy, self-governance and conflict resolution: innovative approaches to institutional design in divided societies*, Routledge, Reino Unido, 2005.

WELLER, Marc (ed.), *The Rights Minority: A Commentary of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

WINITZ, Harris (ed.), *Native language and foreign acquisition*, The New York Academy of Science, Nueva York, 1981.

WOEHLING, Jean-Marie, *The European Charter for Regional or Minority Languages: A Critical Commentary*, Council of Europe, Estrasburgo, 2005.

ZURJARI-OSSOPOVA, Olga, *Human Rights as the Political – juridical issues in the Estonian-Russian Inter-States Relations*, Institute of International and Social Studies, Tallinn Final report, s.l., 1995/1997.

Artículos de Revistas

AHEDO, Igor, “Nuevo proceso de descentralización en Francia: Los casos de Iparralde y Córcega”, *Revista Vasca de Sociología y Ciencia*, Núm. 33, 2002, pp. 81-98.

ALBANESE, Ferdinando, “Le Processus Législatif au Conseil de l’Europe”, *Revue Trimestrielle du Droit Européen*, julio-septiembre, 1986, pp. 391-417.

ALDER, John, “La devolución de poderes en el Reino Unido”, *Revista vasca de Administración Pública*, 1993, Núm. 35 (II), pp. 71-88.

ALFREDSSON, Gudmundur, “A frame with an incomplete painting: comporation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with international standards and monitoring procedures”, *International Journal on Minorities and Groups Rights*, 2000, pp. 291-304.

ANGUITA SUSI, Alberto, “Las Bases jurídicas-Constitucionales del proceso de Descentralización en Francia”, *Revista de derecho UNED*, Núm. 2, 2007, pp. 265-281.

ARCHIBUGI, Daniele, “A Critical Analysis of the Self-determination of Peoples: A Cosmopolitan Perspective”, *Constellations*, Vol. 10, Núm. 4, 2003, pp. 488-505.

ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier, “El Principio Constitucional de igualdad de las Nacionalidades en Austria-Hungría”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 81, 2007, pp. 349-381.

AZCANO BROTONS, Iñigo, “Los Límites de la Descentralización en el Estado Francés: El Estatuto de Córcega”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 1995, pp., 221-249.

BAUTISTA JIMÉNEZ, Juan Manuel, “El Convenio Marco para la protección de las minorías: construyendo un sistema europeo de protección de las minorías”, *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 22, Núm. 3, 1995, pp. 939-957.

BERGSTROM, Cassandra, “Formation and Change of Property Regimes: The Case of Reindeer in Norway”, *Noragric Working paper 41*, 2007, pp. 1-33

BLANK, Yishai, “Localism in the new global legal order”, *Harvard International Law Journal*, Vol. 47, Núm. 1, 2006, pp. 263-283.

BORCHARDT, G.M., “Soft law in European Community Law”, *European Law Review*, October, 1989, pp. 267-321.

BRUNNABAUER, Ulf, “The implementation of the Ohrid Agreement: Ethnic Macedonian Resentments”, *Journal on Ethnopolitics and Minorities Issues in Europe*, Núm. 1, 2002, pp. 1-24

BRODERSTAD, Grete, "Political Autonomy and Integration of Authority: The Understanding of Saami-Self-Determination", *International Journal on Minority and Group Rights*, 2001, pp. 151-175.

BROWN, Richard H., "Cultural Representation and State Formation: Discourses of Ethnicity, Nationality, and Political Community", *Dialectical Anthropology*, Núm. 21, 1996, pp. 265-297.

BOU FRANCH, Valentín, "La Práctica Española ante el Mecanismo de Control de la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias: Procedimiento y ámbito de Aplicación", *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 47, Núm. 2, 2005, pp. 1112-1117.

BUCHANAN, Alex, "Federalism, secession and the morality of inclusion", *Arizona Law Review*, Núm. 37, 1995, pp. 53-63.

CANTERO MARTÍNEZ, Josefa, "La devolución de poderes a Irlanda del Norte: Un nuevo modelo de descentralización política establecido por la NORTHERN IRELAND ACT 1998 (1)", *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 58, 2000, pp. 73-96.

CARDINAL, Linda, "Fédéralisme et diversité linguistique : l'incidence du fédéralisme d'ouverture sur les régimes linguistiques canadien et québécois" documento presentado en el coloquio, *Le fédéralisme multinational/ Multinational Federalism*, Université de Québec à Montréal, 25-27 septiembre 2009.

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, "Permanencia y cambios en Derecho Internacional", *Cursos Euromediterráneos Bancaza de Derecho Internacional*, Vol. III, 1999, pp.223-258.

CASTONGUAY, Charles, "Assimilation linguistique et remplacement des générations francophones et anglophones au Québec et au Canada", *Recherches sociographiques*, XLIII (1), 2002, pp. 149-182.

CHACÓN PIQUERAS, Carmen, y RUIZ ROBLEDO, Agustín, "Comentario del Dictamen del Tribunal Supremo canadiense de 20 de agosto de 1998 sobre la secesión de Québec", *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 3, 1999, pp. 275-283.

CASANOVA Y LA ROSA, Oriol, "Unidad y Pluralismo en derecho público", *Cursos Euromediterráneo Bancaza de Derecho Internacional*, Vol. II, 1998. pp. 37-267.

CRAWFORD, James, "State Practice and International Law in Relation to Secession," *The British Yearbook of International Law*, Vol. 69, 1999, pp. 85-117.

CONSEJO DE EUROPA, "Declaración de Viena (9 de octubre de 1993)" *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 20, Núm. 3, 1999, pp. 1085-1095

DAFTARY, Farimah, "The Matignon Process and Insular Autonomy as a Response to self-Determination Claims in Corsica", *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 2, 2001/2, pp. 99-326.

DOMINGUEZ-ALCAHUD, Josualdo, “Desconcentración, descentralización y división territorial”, *Cuadernos INAP*, Núm. 32, 1982, pp. 7-28.

DRZEWICKI, Krzysztof, “The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life- Five Years After and More Years Ahead”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Núm. 12, 2005, pp. 123-131.

— “Ten Years the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life-Reflections on Progress and Unfinished Business”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Núm. 16, 2009, pp. 511-522.

DÍAZ BARRADO, Cástor, “La protección de las Minorías en el seno del Consejo de Europa. El Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la universidad de Extremadura*, Núm. 17, 2000, pp. 125-170.

DINSTEIN, Yoram, “Collective Human Rights of Peoples and Minorities”, *International and Comparative Law Quarterly*, Núm. 25, 1976, pp. 102-120.

EDWARDS, Gwyneth, E., “Hungarian National Minorities: Recent Developments and Perspective”, *International Journal and Group Rights*, Núm. 5, 1998, pp. 345-368.

ERMACORA, Felix, “The protection of Minorities before the United Nations”, *Recueil des course de l'Académie de Droit International*, Vol. 182, 1983, pp. 251-366.

FASTERATH, Ulrich, “Relative Normativity in International law”, *European Journal of International Law*, 1993, pp. 305-340.

FINOT, Iván, “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”, *Revista de la CEPAL*, agosto, 2005, pp. 29-46.

FRANCK, Thomas, “The emerging right to democratic governance”, *American Journal of International Law*, Núm. 46, 1992, pp. 46-81.

FROWEIN, Jochen y BANK, Roland, “The Protection of Minorities in Decision-Making Processes”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Núm. 61 (1), 2000, pp. 2-28

GÁL, Kinga, “Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection?” *European Centre for Minority Issues*, working paper, Núm. 4, 1999, pp. 1-23.

GALLARDO, Jean-Michael, “El enriquecimiento de la Noción de Estado Regional: El caso de Francia”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 64, 2002, pp. 249-255.

GASKI, Harald, *Sámi Culture in the Nordic Countries -Administration, Support, Evolutionn*. Documento que se puede localizar en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.utexas.edu/courses/sami/diehtu/newera/samiculturenordic.htm>.

[Consulta: 5 marzo 2011]

GILBERT, Geoff, "Autonomy and Minority Groups: A Right in International Law?", *Cornell International Law Journal*, Vol. 35, Núm. 2, 2002, pp. 307-352.

___ "The Council of Europe and Minority Rights", *Human Rights Quarterly*, Vol.18, Núm. 1, 1996, pp.160-189.

___ "The Legal Protection Accorded to Minority Groups in Europe", *Netherlands Year Book of International Law*, Vol. XXIII, 1992, pp. 67-104.

GEOFFROY, Guy, "Organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse, Rapport Núm. 870", *Assemblée Nationale*, 26 de mayo de 2003.

GROS ESPIELL, Héctor, "Un Nuevo Pacto Político Para La Convivencia. Un Enfoque Internacional", *Hermes*, febrero 2003.

HANNIKAINEN, Lauri, "The Status of Minorities, Indigenous People and Immigrant and Refugee Groups in four nordic States", *Nordic Journal of International Law*, Núm. 65, 1996, pp. 1-71.

HANNUM, Hurst y Richard, LILLICH, "The concept of autonomy in International Law", *American Journal of International Law*, Vol. 74, 1980, pp. 858-889.

HEINTZE, Hans-Joachim, "Minority Issues in Western Europe and the OSCE High Commissioner on National Minorities" *International Journal on Minority and Group Rights*, Núm. 2000, pp. 381-392.

___ "Implementation of Minority Rights through the Devolution of Power – The Concept of Autonomy Reconsidered", *International Journal on Minority and group Rights*, Núm. 9, 2002, pp. 325-343.

HENRARD, Kristian, "Charting the Gradual Emergence of a more Robust Level of Minority Protection: Minority Specific Instruments and the European Union", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 22, Núm. 4, 2004, pp. 559-584.

___ "Minorities and Social-economic participation: The Two Pillar of Minority Protection Revisited", *International Journal on Minority and Group Rights*, Núm. 16, 2009, pp. 549-576.

HOFMANN, Rainer, "Implementing States Obligations under the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities", *Europa Ethica*, Núm. 56, 1999, pp. 1-8.

___ "Review of the Monitoring Process of the Council of Europe Framework Convention for the protection of National Minorities", *European Yearbook of Minority Issue*, Vol. 1, 2001/2, pp. 435-460.

___ "Protecting the Rights of National Minorities in Europe. First Experiences with the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities", *German Yearbook of International Law*, Vol. 44, 2001, pp. 237-269.

JAUREGUI BERECIARTU, Gurutz, “La Descentralización Política en Europa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 40 (III), 1994, pp. 9-28.

JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos, “Mecanismos de control político del Derecho de minorías nacionales en el Consejo de Europa: el caso de España”, *Congreso Internacional de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 23-26 mayo 2006, pp. 1-26.

JOVANOVIC, Miodrag A., “Recognizing Minority Identities Through Collective Rights”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 27, Núm. 2, 2005, pp. 625-651.

KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aída, “Las acciones positivas”, *Jueces para la Democracia, Información y Debate*, Jueces para la Democracia, Núm. 71, julio 2001, pp. 48-69.

KLEBES, Heinrich, “The Council of Europe’s Framework Convention for the Protection of National Minorities”, *Human Rights Law Journal*, Vol. 16, Núm. 1-3, 1995, pp. 92-98.

KONTRA, Miklós, “Some Reflections on the Nature of Language and its regulation”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Núm. 6, 1999, pp. 281-288.

KOUBI, Geneviève, “L’entre deux des droit de l’homme et des droits des minorités : Un concept d’appartenance”, *Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme*, 5eme année, Núm. 18, 177-193.

KOVACS, Peter, “La protection des langues des minorités ou la nouvelle approche de la protection des minorités ?”, *Revue Général Droit International Public*, Vol. 97, Núm. 2, 1993, pp. 411-418.

LAGFOREST, Guy y ROY, Jean-Oliver, “L’État canadien et la liberté politique de Québec: le débat entre Tully et Seymour”, documento presentado en *Workshop on Identity, Pluralism and Democracy*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 14-17 mayo 2010, pp. 1-45.

LAPIDOTH, Ruth, “Autonomy: Potential and Limitations”, *International Journal of Group Rights*, Vol. 1, 1993, pp. 269-290.

LAZCANO BROTONS, Iñigo, “Los límites de las descentralización en el Estado francés: el estatuto de Córcega”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 41, 1995, pp. 221-249.

LERNER, Natan, “Las Naciones Unidas y la minorías: a propósito de la Declaración de la Asamblea General de 18 de diciembre de 1992”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Núm. 2, 1993, pp. 269-282.

LIEBICH, André, “Ethnic Minorities and Long-Term Implications of EU Enlargement”, *European Working Paper RSC*, Núm. 49, 1998.

LOUGHLIN, John, "Regional Autonomy and State Paradigm Shifts in Western Europe", *Regional and Federal Studies*, Vol. 10, Núm. 2, 2000, pp. 10-34.

LUCAS, Javier de, "Algunos problemas del Estatuto jurídico de las minorías. Especial atención a la situación en Europa", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 15, Mayo-Agosto, 1993. pp. 97-128.

___ "Las minorías: de los Derechos Individuales al Estatuto Jurídico", *Isonomía*, Núm. 3, octubre 1995, pp. 71-108.

LYCK, Lise, "Lessons to be learned on autonomy from the Faeroese situation since 1992", *Nordic Journal on International Law*, 1992, pp. 481-487.

MACCORMICK, Neil, "Liberalism, nationalism and the post-sovereign state", *Political studies*, Núm. 44, 1997, pp. 553-567.

MAHONEY, Paul, "Judicial Activism and Judicial Self-Restraint in the European Court of Human Rights: Two Sides of the Same Coin", *Human Right Law Journal*, Vol. 11, Núm. 1-2, 1990, pp. 57-88.

MÁIZ, Ramón, "Nación de naciones y el Federalismo", *Claves de Razón Práctica*, Núm. 157, 2005, pp. 18-23.

___ "Federalismo plurinacional: una teoría política normativa", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, Núm. 3, 2006, pp. 43-85.

MALINVERNI, Giorgio, "The Draft Convention for the Protection of Minorities. The Proposal of the Europe Commission for Democracy through Law", *Human Right Law Journal*, Vol. 12, Núm. 6-7, 1991, pp. 265-274.

MARKO, Joseph, "Minority Protection through Jurisprudence in Comparative Perspective: An Introduction", *European Integration*, Vol. 25(3), 2003, pp. 175-188.

___ "Effective participation of National Minorities in Public Affairs in Light on National Case Law", *International Journal on Minority and Group Rights*, Núm. 16, 2009, pp. 621-642.

MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando, "Grupos humanos y Derecho internacional", *Revista de Extremadura*, mayo-agosto, 1996, pp. 45-56.

MARSAL i FERRET, Marc., "Recomendación del Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa sobre la democracia local y regional en España", *Anuario del Gobierno Local*, 2003, pp. 357-368

MAUREL, Marie-Claude, "Collectivités locales. Des nouveaux modes de gestion en Europe centrale", *Le Courriel des Pays de l'Est*, Núm. 1033, 2003, pp. 16-27.

MAZUELOS BELLIDO, Ángeles, “Soft Law: ¿mucho ruido y pocas nueces?”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Núm. 4, 2004, pp. 1-40. Texto disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.reei.org/reei8/MazuelosBellido_reei8_.pdf [Consulta: 5 marzo 2011].

MEKINDA BENG, Antoine, “Le droit des peuples à disposer d’eux même dans la conjoncture institutionnelle actuelle des états de tiers-monde en mutations”, *Revue Trimestrielle des Droits de L’Homme*, Núm. 58, 2004, pp. 503-525.

MERLONI, Francesco, “Informe del Consejo de Europa sobre la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en España”, *Anuario del Gobierno Local*, 2002, pp. 357-394.

MIRÓ CLOTET, María-Ángeles, “La Carta Europea de las lenguas regionales y minoritarias”, *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 21, Núm. 2, 1994, pp. 529-562.

MODEEN, Tore, “The International Protection on the National identity of the Åland Island”, *Scandinavian Studies in Law*, Vol. 17, 1973, pp. 170-210.

MOLINA DUQUE, Fidel, “Educación, Multiculturalismo e identidad”, Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, s.l, s.f. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.oei.es/valores2/molina.htm>. [Consulta: 5 marzo 2011]

MOROWA, Alexander, “Minority Languages and Public Administration. A Comment on Issues Raised in Diergaardt et al. v. Namibia”, *European Centre for Minority Issues (ECMI)*, Working Paper, Núm. 16, October 2002.

MOWBRAY, Alastair, “The Creativity of the European Court of Human Rights”, *Human Rights Law Review*, Vol. 5, Núm. 1, 2005, pp. 57-79.

OESTREICH, Joel, “Liberal Theory and Minority Group Rights”, *Human Rights Quarterly*, Núm. 21, 1999, pp.108-132.

ORTEGA SANTIAGO, Carlos, “La descentralización política en el Reino Unido. El caso escocés”, *Revista Vasca de Cultura y las Ideas*, Núm. 32, 2005, pp. 23-37.

PACKER, John, “The origin and nature of the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life”, *Helsinki Monitor*, Vol. 11, Núm. 4, 2000, pp. 29-45.

— “Making international Law matter in preventing Ethnic conflict: A practitioner’s perspective”, *New York Journal of International Law and Politics*, Vol. 3, 2000, pp. 715-724.

PALERMO, Francesco y WOELK, Jens, “No Representation without Recognition: the Right to Political Participation of (National) Minorities”, *European Integration*, Vol. 25 (3), 2003, pp. 225-248.

PALERMO, Francesco, "The Dual Meaning of Participation: The Advisory Committee's Commentary to Article 15 of the FCNM", *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 7, 2007/8, pp. 409-424.

— "When the Lund Recommendations are ignored. Effective Participation on National Minority through Territorial Autonomy", *International Journal on Minority and Group Rights*, Núm. 16, 2009, pp.653-663.

— *Central, Eastern and South-Eastern Europe and territorial Autonomy: Are the Really Incompatible?*, Documento presentado en EDG Workshop "Autonomy: Imagining Democratic Alternatives in Complex Setting", Universidad Carlos III de Madrid, abril 14-17, 2010, pp. 1-16.

PENTASSIGLIA, Gaetano, "State Sovereignty, Minorities and Self-Determination: A Comprehensive Legal View, *International Journal on Minority and Group Rights*, Núm. 9, 2002, pp. 303-324.

PHILIPS, Alan, "Contribution of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities and its Advisory Committee to the Effective Participation Right of National Minorities", *International Journal on Minority and Group Rights*, Núm. 16, 2009, pp. 527-537.

PLASA, W., "L'expérience d'intégration au sein du Conseil de l'Europe", *Revue Général de Droit International Public*, tomo 81, Núm. 3, 1977, p. 667-734

PRIETO SANCHÍS, Luís, "Minorías, respeto a la diferencia e igualdad sustancial", *DOXA*, Núm. 15-16, 1994, pp. 367-387.

PROSPER, Weil, "Towards Relative Normativity in International Law?", *American Journal of International Law*, 1983, Vol. 77, pp. 413-442.

RAMAGA, Philip V., "Relativity of the Minority Concept", *Human Rights Quarterly*, Núm. 14, 1992, pp. 104-199.

RATNER, Steven, "Does International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict", *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 3, 2000, pp. 591-698.

REHOF, Lars A., "Human Rights and Self-Government for Indigenous Peoples", *Nordic Journal of International Law*, Núm. 61-62, 1994, pp. 19-41.

REMACLE, Emmanuel, "La CSCE et les droits des minorités national", *Politique Étrangère*, Vol. 581, Núm. 1, 1993, pp. 141-154.

REQUEJO, Ferran, "Pluralismo de Valores y Federaciones Multinacionales", *Claves de la Razón Práctica*, Núm. 126, 2002, pp. 26-34.

REQUENA, HUERTA, Marta, "La Protección de las Minorías Nacionales en la Jurisprudencia de la Convención Europea de Derechos Humanos y la Convención-Marco de 1994", *Andorra en el ámbito Jurídico Europeo. XVI Jornadas de la*

Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Jefatura del Estado Andorrano, 1995, pp. 301-316.

REYES, Giovanni E., “Identidad y desarrollo: Reflexiones comparativas en países menos desarrollados, *Nueva Sociedad*, Núm. 158, 1998, pp. 173-184

RHODES, Matthew, “National Identity and national Rights in the Constitutions of the Czech Republic and Slovakia, *East European Quarterly*, Vol. XXIX, Núm.3, 1995, pp. 347-369.

RIGAUX, François, “Mission Impossible: La définition de la Minorité“, *Revue Trimestrielle des droits de l’homme*, Núm. 30, 1999, pp. 155-177.

ROJO, Martín, “bilingüismo y diversidad cultural en el aula” *Dialéctica*, Núm. 7, Universidad Complutense de Madrid, 1995, pp. 309-320.

ROSENAU, James, “Governance in the Twenty-First Century”, *Global Governance*, Vol. 1, Núm. 1, 1995, pp. 13-43.

RUIZ VIEYTEZ, Eduardo, J., “La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, ¿un instrumento más para la protección de las minorías lingüísticas?: contenido, límites y oportunidades” en *Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, Una perspectiva sobre su aplicación*, EKE Foundation, Pamplona, 2003.

___ “Minorías, nacionalidades y minorías nacionales. La problemática en España del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa, *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 82 (I), 2008, pp. 187-225.

___ “Las Recomendaciones de Bolzano/Bozen sobre Minorías Nacionales en Relaciones Internacionales, *Revista Electrónica Estudios Internacionales*, Núm. 17, 2009, pp. 1-23. Texto disponible en la siguiente dirección electrónica:
http://www.reei.org/reei17/doc/articulos/articulo_RUIZ_EduardoJ.pdf.
[Consulta: 5 marzo 2011].

___ “Derechos Humanos y Minorías Nacionales en el Siglo XXI”, *Derechos y Libertades*, Núm. 23, Época II, junio, 2010, pp. 35-72.

SAIZ ARNAIZ, Alejandro, “Estatuto Particular de la Región de Córcega, Ley N° 82/214, de 2 de marzo de 1982”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 2, 1982, pp. 455-470.

___ “Asimetría y Estado Federal en Canadá”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 47(II), 1997, pp. 199-238.

SANBERG, Audun, “Collective Rights in a Modernizing North –on institutionalizing Sámi and local rights to land and water in Northern Norway”, *Paper for IASCP European Regional meeting*, marzo 23-25, 2006, pp.1-14.

SCHÖNDORF-HAUBOLD, Bettina, “l’Emergence d’un droit commun de l’autonomie territoriale en Europe”, *Revue Française d’Administration Publique*, Núm. 121-122, 2007, pp. 203-218.

SEIJAS VILLADANGOS, Esther, “Diseño Constitucional e Implementación de la Federación canadiense: de Macdonald a Harper”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 24, 2009, pp. 511-543.

SILVERSTRÖM, Sören, “The Competence of Autonomous Entities in the International Arena – With Special Reference to the Åland Islands in the European Union”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Núm. 15, 2008, pp. 259-271.

SILLANPÄÄ, Lennard, “A Comparative Analysis of Indigenous Rights in Fennoscandia”, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 20, Núm. 3, 1997, pp. 197-217.

STAVENHAGEN, Rodolfo, “Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Vol. 5, 1992, pp. 123-143.

STEINER, Henry, “Ideals and Counter-Ideals in the Struggle over autonomy Regimes for Minorities”, *Notre Dame Law Review*, Núm. 66, 1991, pp. 1539-1559.

SOHN, Luis, “The concept of autonomy in International law and the practice of the United Nations”, *Israel Law Review*, Vol. 15, 1980, pp. 180-190.

SUKSI, Markku, “The Åland Islands in Finland”, *Local self-government*, Lausanne, 25-27 April 1996, European Commission for Democracy through Law, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1996, pp. 20-50

___ “Functional Autonomy: The Case of Finland with Some Notes on the Basis of International Human Rights Law and Comparisons with Other Cases”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Núm. 15, 2008, pp. 195–225.

___ “The Åland Islands in Finland”, *Local self-government*, Lausanne, 25-27 April 1996, European Commission for Democracy through Law, Council of Europe Publishing, 1996, pp. 20-50.

___ “Sub-State Governance through Territorial Autonomy: on the Relationship between Autonomy and Federalism”, documento presentado en EDW Workshop” Autonomy: Imagining Democratic Alternatives in a Complex setting”, Universidad Carlos III de Madrid, abril 14-17, 2010, pp. 1-53.

TERRADAS SOBORIT, Ignasi, “La Contradicción entre identidad vivida e identificación jurídica-política”, *Quaderns de L’Institut Català d’Antropologia*, Núm. 20, 2004, pp. 63-79.

TISHKOV, Valerie, “Minorities and the Post-Soviet States”, *War Report* 48, 1997, pp. 20-28.

TKACIK, Michael, “Characteristics of Forms of Autonomy”, *International Journal and Group Rights*, Núm. 15, 2008, pp. 369-401.

TONIATTI, Roberto, “Los derechos del pluralismo en la Nueva Europa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 58 (II), 2000, pp. 17-47.

TRIFUNOVSKA, Snežana, “One Theme in two Variations. Self Determination for Minorities and Indigenous Peoples”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Núm. 5, 1997, pp. 175-199.

— “Factors Affecting the Applicability and Efficiency of International Norms Protecting Linguistic Rights of Minorities”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Núm. 9, 2002, pp. 235-263.

TORO HUERTA, Mauricio, “El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. 1, México, 2006, pp.513-549.

TORODE, Nicky, “National Cultural Autonomy in the Russian Federation: Implementation and Impact”, *International Journal on Minorities and Group Rights*, Núm. 15, 2008, pp. 179-193.

VALLINA VELARDE, Juan Luis de la, “La desconcentración Administrativa”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 35, 1961, pp. 72-140.

VAN DER BOSCH, Marianne y VAN GENUGTEN, Willem, “International Legal Protection of Migrant Workers, “National Minorities and Indigenous Peoples, Comparing Underlying Concepts”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 9 Núm. 3, 2002, pp. 195-233.

VASAK, Karel, “Le Conseil de l'Europe”, *Juris Classeur de Droit International*, fascicule 155 B., 1964.

VERDAGUER PETSCHEN, Santiago, “Entre la Política y el Derecho: La carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 66, 1989, pp. 127-143.

VERSTICHEL, Annelies, “Elaborating a Catalogue of Best Practices of effective participation of National Minorities: Review of the Opinions of the Advisory Committee regarding article 15 of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities”, *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 2, 2002/3, pp.165-195.

VIRALLY, Michael, “La distinction entre les textes internationaux de portée juridique et textes dépourvus de portée juridique”, *Annuaire de L'institut de droit International*, Vol. 60, 1983, pp. 166-255.

WELHENGAMA, Gananapala, “The Legitimacy of Minorities’ Claim for Autonomy through the Right to Self Determination”, *Nordic Journal of International Law*, Núm. 68, 1999, pp. 413-438.

WELLER, Marc, "Advisory and Consultative Bodies for the Protection of Effective participation on National Minorities", *International Journal on Minority and Group Rights*, Núm. 16, 2009, pp. 593-609.

WIPPMAN, David, "The evolution and implementation of minorities rights" *Fordham Law Review*, Vol. 66, 1996-1997, pp. 597-626.

ZAPATA-BARRERO, Ricard, "La ciudadanía en contextos de multiculturalidad: procesos de cambios de paradigmas", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Universidad de Granada, Núm. 37, 2003, pp. 173-200.

ZOCO ZABALA, Cristina, "Revisión Constitucional en Francia: la redefinición del Modelo de Descentralización Administrativa", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 24, Núm. 72, 2004, pp. 163-186.

Documentos de Organismos internacionales

Sociedad de Naciones

Convenio Greco-búlgaro del 27 de noviembre de 1919

The Åland Island Question: Report Submitted to the Council of the League of Nations by the Commission of Rapporteurs, 1921, B7.21/68/106.

Tribunal Penal Internacional de Justicia

Decrets de nationalite promulgues en Tunisie et au Maroc, Serie B/B núm 04, 7 febrero 1923.

Acquisition de la Nationalité Polonaise, Series B, Núm. 7, 15 de septiembre 1923.

Case Rights of Minorities in Upper Silesia (Minority Schools), serie A, Núm. 15, 26 de abril de 1928

Case Greco-Bulgarian "Communities", Serie B, Núm. 17, 31 de julio de 1930.

Case France- Grèce. Affaire des Phases en Crète et à Samos, Série A/B, Núm. 71, 8 de octubre 1937.

Naciones Unidas

Asamblea General

Resolución 66 (I) *Transmisión de Información de acuerdo con el Artículo 73 (e) de la Carta*, 14 de diciembre de 1946.

Resolución 567 (VI), *Procedimiento futuro para continuar el estudio de los factores que deben ser tenidos en cuenta para decidir si un territorio es o no es un territorio*

cuyo pueblo no ha alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio, 18 de enero de 1952.

Resolución 1514 (XV) *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales*, 1960

Resolución 1541 (XV) –secesión, libre integración o libre asociación a un Estado soberano, 15 de diciembre de 1960.

Resolución 1803 (XVII) *Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales*, 14 de diciembre de 1962.

Resolución 1810 (XVII) *La Situación Respecto de la Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales*, 17 diciembre de 1962.

Resolución 2625 (XXV) *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, 24 de octubre de 1970.

Resolución 36/55, *Declaración sobre la Eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones*, 25 de noviembre de 1981.

Resolución 47/135, *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*, 18 de diciembre de 1992.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos: Declaración y Programa De Acción De Viena, 12 de julio de 1993, A/CONF.157/23.

Del Programa de los Pueblos a la Libre Determinación. Realización efectiva del Derecho a la Libre Determinación por medio de la Autonomía, A/48/PV.36, 1º de noviembre de 1993.

Resolución A/RES/48/258 A, 23 de junio de 1994.

Resolución A/RES/48/13 C, 23 de junio de 1994.

Resolución A/56/10, *Informe de la Comisión Internacional de Derecho Internacional en su 53ª período de sesiones*, Suplemento Núm. 10, 10 de agosto de 2001.

Resolución A/RES/58/189, *El respeto de los principios de soberanía nacional y de diversidad de los sistemas democráticos en los procesos electorales como elemento importante de la promoción y protección de los derechos humanos*, 22 marzo de 2004.

Resolución A/RES/59/34, *Nacionalidad de las Personas naturales en relación con la sucesión de Estados*, 16 de diciembre de 2004.

Resolución A/RES/61/295, *la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas*, 29 de octubre de 2007.

Consejo de Seguridad

Resolución 242, 22 de noviembre de 1967.

Resolución 377, 22 de octubre de 1975.

Resolución 380, 6 de noviembre de 1975.

Resolución 435, 29 de septiembre de 1978.

Resolución 560 (1985), 12 de marzo de 1985.

Resolución 772 (1992), 17 de agosto de 1992.

Resolución 894 (1994), 14 de enero de 1994.

Resolución 930 (1994), 27 de junio de 1994.

Resolución S/1995/1021, 7 de diciembre de 1995.

Resolución S/RES/1244 (1999), 10 de junio de 1999.

Comisión de Derechos Humanos

Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, E/CN.4/641, anexo 1 y E/CN.4/Sub.2/154, Anexo 1, ambas de 1953.

Resolución 1982/19, 10 de marzo de 1982.

Informe preparado por el Secretario General en cumplimiento de la resolución 1993/24 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1994/72. 13 de diciembre de 1993.

Informe del Grupo de Trabajo sobre las Minorías acerca de su primer período de sesiones, E/CN.4/Sub.2/1996/2. 18 de noviembre de 1995.

La nacionalidad en relación con la sucesión de Estados, 51º período de sesiones, 3 de mayo a 23 de julio de 1999, A/CN.4/4976.

Grupo de Trabajo sobre Minorías, E/CN.4/Sub.2/1996/2.

Subcomisión de las Naciones Unidas de Promoción y Protección de Derechos Humanos. E/CN.4/Sub.2/1985/31.

EIDE, Asbjorn, *Segundo informe sobre la marcha de los trabajos*, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, 44º período de sesiones, E/CN.4/Sub.2/1992/37, julio 1992.

EIDE, Asbjorn, "Protection Minorities. Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities", E/CN.4/Sub.2/1993/34, agosto, 1993.

PEETERS, Yvo, "On the Discrimination of the Rehoboth Basters: An Indigenous People in the Republic of Namibia", 11th Session of the Working Group on Indigenous Populations and the 45th Session of the Subcommittee on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities of the UN Commission on Human Rights, julio-Agosto, 1993.

Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías, Reporte del Grupo de Trabajo sobre Minorías 2da sesión del 30 de abril al 3 de mayo de 1996. E/CN.4/Sub.2/1996/28132. Mayo 1996.

DAES, Erica-Irene, *Informe sobre el concepto de Pueblos indígenas*, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2

Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 52º período de sesiones, E/CN.4/Sub.2/2000/10.

Marc, WELLER, "Towards a general comment on self-determination and autonomy", Working paper, Subcomisión sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/WP.5, mayo 30-junio3, 2005.

Consejo de Derecho Humanos

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Foro sobre Cuestiones de las Minorías, A/HRC/FMI/2009/3, 8 octubre 2009.

Comité de Derechos Humanos

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, CCPR/C/2/Rev.2, 12 de mayo de 1989.

Caso Kitok v. Suecia, Comunicación 197/1985, 27 de julio de 1988.

Caso Ominayak, Jefe de la Comunidad Lubicon Lake v. Canadá, Comunicación 167/1984, 26 de marzo de 1990.

Comentario del Grupo de Trabajo sobre las Minorías acerca de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2)

Cuartos informes periódicos que los Estados partes debían presentar: Tunisia. CCPR/C/52/Add.5.

Observación General Núm. 12, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 1 - Derecho de libre determinación, 21º período de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7 at 152 (1984).

Observación General Núm.17. Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 24 - Derechos del niño, 35º período de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7 (1989).

Observación General Núm. 18, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, No discriminación, 37º período de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.1 (1989).

Observación General Núm. 22, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 18 - Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, 48º período de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7 at 179 (1993).

Observación General Núm. 23, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 27 - Derecho de las minorías, 50º período de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7 at 183 (1994).

Observación General No. 31, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, La índole de la obligación jurídica general impuesta, 80º período de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7

VARENNES DE, Fernand, *Towards effective political participation and representation of minorities - Working Paper* (E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.4). *Towards effective participation of Minorities - Proposals of an expert seminar organized by the European Centre for Minority Issues* (E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.4).

Caso Isop contra Austria, Aplicación Núm. 808/60.

Caso K.contra Francia, Aplicación Núm. 10210/82

Consejo Económico y Social

Resolución 1589 (L), 21 de mayo de 1971.

Resolución 1982/34, 7 de mayo de 1982.

Tribunal Internacional de Justicia

Case Nottebohm, Liechtenstein vs Guatemala, Recueil, 18 de noviembre de 1953,

Case Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, 5 de febrero de 1970.

Declaraciones y Convenciones

Convención de la Haya sobre Ciertas cuestiones Relativas al Conflicto de leyes de Nacionalidad de 1930.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, 1954.

Convenio No. 107 de la Organización Internacional del Trabajo *sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Estados Independientes* de 1957.

Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, 1959.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966.

Convención sobre la Eliminación de todas las formas la discriminación contra la mujer de 1979.

Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo *sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989*

Convención de los Derechos del Niño de 1989.

CONVENIO CONSTITUTIVO DEL FONDO INDÍGENA, *Serie Documentos del Fondo Indígena*, Núm. 2, Octubre de 1994

Otros Organismos de Naciones Unidas

NACIONES UNIDAS, Comité de Derecho Humanos, “Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del Pacto, quinto Informe. Noruega”, CCPR/C/NOR/2004/5, 18 noviembre de 2004.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, “seminario sobre las prácticas de buen gobierno para la promoción de los Derechos Humanos”, Seúl, 15 y 16 de septiembre de 2004

CONFERENCIA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, *Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales*.

GROS ESPIELL, Héctor, *El Derecho a la Libre Determinación. Aplicación de las Resoluciones de las Naciones Unidas*, E/CN. 4/sub. 2/405. Rev.1., 1980.

MIKULKA, Vaclav, *First Report on State Succession and Its Impact on the Nationality of Natural and Legal Persons, Special Rapporteur*, International Law Commission, Forty-seventh session, Geneva, 2 May- 21 July 1995, (A/CN:4/467, 17 April, 1995).

___, *Tercer Informe sobre la Nacionalidad en relación a la sucesión de Estados*, Comisión de Derecho Internacional, A/CN/4/480, 27 de febrero 1997

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Estados Independientes*

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Proyecto de Directrices para el apoyo a los pueblos indígenas*, 1995.

Consejo de Europa

Comité de Ministros

Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, 4 noviembre 1950

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities*, 8 febrero 1991.

Carta Europea de Lenguas regionales o minoritarias, Reporte Explicativo, Doc. DELA 92-2, Estrasburgo, 1992.

STEERING COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS, *Protection of national minorities: Final Activity Report of the CDDH to the Committee of Ministers*, Doc. CDDH (93), 8 de septiembre 1993

Informe del Comité de Expertos de Derechos Humanos del Comité de Ministros, 9 de noviembre de 1993.

Arc-et-Senans Declaration (1972) on the Future of Cultural Development. Reflections on Cultural Rights. Synthesis Report, Doc. CDCC (95), Estrasburgo, 1995.

Texto del Convenio Marco y el Informe Explicatorio para la Protección de las Minorías Nacionales, 1995

Resolution (97) *Rules on the Monitoring Arrangements under Articles 24 to 26 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 10E de 17 de septiembre de 1997.

Convenio Europeo sobre la nacionalidad, noviembre 6, 1997.

Recomendación (98) 12 *Sobre el Control de la acción de las Administraciones locales*, 18 septiembre 1998.

Resolution 1202 (1999) *Rules of Procedure of the Assembly*, 4 noviembre 1999.

Statutory Resolution (2000) 1: Relating to the Congress of Local and regional Authorities of Europe, 15 March 2000.

Protocolo número 12 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, 4 de noviembre 2000.

Questionnaire on the consultation arrangements concerning National Minorities, DH-MIN(2005)009, 7 de junio 2005.

Replies to the questionnaire on Consultation Arrangements Concerning National Minorities, DH-MIN (2005)010, 21 de octubre de 2005.

Resolution CM/Res (2009)3 amending Resolution (97) 10, *on the monitoring arrangements under Articles 24-26 of the Framework Convention for the protection of National Minorities*, 16 de abril 2009.

Corte Europea de Derechos Humanos

Caso Altun v Turkey, Aplicación Núm. 66354/01
Case Sidiropoulos v. Greece, 10 julio 1998

Asamblea Parlamentaria

Resolution 136 (1957), *on the position of national minorities in Europe*, 28 octubre 1957.

Recommendation 213 (1959), on the position of national minorities in Europe, 17 septiembre 1959.

Doc. 1299, *Report on the rights of national minorities*, 26 abril 1961.

Doc. 4745, *Educational and cultural problems of minority and dialects in Europe*, 12 junio 1981.

Recommendation 928 (1981), on the educational and cultural problems of minority languages and dialects in Europe, 5 octubre 1981.

Recommendation 972(1983), on the situation of the German ethnic minority in the Soviet Union. 9 septiembre 1983.

Order 424 (1984), *Situation of minorities in Romania*, 29 septiembre 1984

Recommendation 1040 (1986), on the situation of the German ethnic minority in the Soviet Union. 17 septiembre 1986.

Opinion 142 (1988), on Resolution 192 (1988) on regional or minority languages in Europe, adopted by the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, 4 octubre 1988.

Recommendation 1089 (1988), on improving community relations. 7 octubre 1988.

Resolution 927 (1989), on Situation of the ethnic and Muslim minority in Bulgaria. 26 septiembre 1989.

Recommendation 1114 (1989), situation of minorities in Romania. 26 september 1989.

Order 456 (1990), *on the rights of minorities*. 1 octubre 1990.

Recommendation 1134 (1990), on the rights of minorities, 1 octubre 1990.

Recommendation 1150 (1991), Situation of the Iraqi Kurdish population and other persecuted minorities. 27 enero 1991

Recommendation 1177 (1992), on the rights of minorities, 15 febrero 1992.

Recommendation 1201 (1993), on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights, 1 febrero 1993.

Recommendation 1492(2001), Rights of national minorities, 23 enero 2001

Doc. 9259, *Common standards for protecting the rights of national minorities*, 8 octubre 2001

Recommendation 1609 (2003), *Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe*. 24 junio, 2003.

Doc. 9862, *Rights of national minorities*, 9 julio 2003.

Doc. 1142, *Application of the European Charter for Regional or Minority Languages. Biennial report by the Secretary General to the Parliamentary Assembly*. 24 octubre 2007.

Resolution 1713 (2010), *Minority protection in Europe: best practices and deficiencies in implementation of common standards*, 12 marzo 2010.

Comité Consultivo CMPMN

Activity Rapport, 1 January 2005 and 31 December 2006, DH-MIN (2006)022, 23 octubre 2006.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs, ACFC/31DOC(2008)001, 27 febrero 2008.

Rules of Procedures, ACFC/INF (98)002, adoptado por el Comité de Ministros el 16 de diciembre de 1998.

Opinion on Armenia, ACFC/INF/OP/I(2003)001, 16 mayo 2002.

Opinion on Austria, ACFC/INF/OP/I(2002)009, 16 mayo 2002.

Opinion on Croatia, ACFC/INF/OP/I(2002)003, 6 abril 2001.

Second Opinion on Croatia, ACFC/INF/OP/II (2004)002, 13 abril 2005.

Opinion on the Czech Republic, ACFC/INF/OP/I(2002)002, 12 septiembre 2002

Second Opinion on the Czech Republic, ACFC/INF/OP/II (2005)002, 24 febrero 2005.

Opinion on Denmark, ACFC/INF/OP/I (2001)005, 22 septiembre 2000.

Second Opinion on Denmark, ACFC/INF/OP/II(2004)005, 9 de diciembre, 2004

Opinion on Estonia, ACFC/INF/OP/I/ (2002)005, 14 septiembre 2001.

Second Opinion on Estonia, ACFC/INF/OP/II(2005)001, 24 de febrero 2005.

Opinion on Finland, ACFC/INF/OP/I (2001)002, 22 septiembre 2000.

Second Opinion on Finland, ACFC/OP/II(2006)003, 20 de abril 2006.

Opinion on Germany, ACFC/INF/OP/I(2002)008, 1 marzo 2002.

Opinion on Hungary, ACFC/INF/OP/I (2001)004, 22 septiembre 2000

Second Opinion on Hungary, ACFC/INF/OP/II (2004) 003, 9 diciembre 2004

Opinion on Italy, ACFC/INF/OP/I (2002)007, 14 de septiembre 2001.

Third Opinion on Moldova, ACFC/OP/III (2009)003, 11 diciembre 2009.

Opinion on Serbia and Montenegro, ACFC/INF/OP/I (2004)002, 2 marzo 2004.

Opinion on Montenegro, ACFC/OP/I(2008)001, 28 febrero 2008.

Opinion on the Netherlands, ACFC/OP/I (2009) 002, 25 junio 2009.

Opinion on Norway, ACFC/INF/OP/I (2003)003, 12 septiembre 2002.

Second Opinion on Poland, ACFC/OP/II (2009)002, 20 marzo 2009.

Opinion on Romania, ACFC/INF/OP/I(2002)001, 6 de abril de 2001.

Second Opinion on Romania, ACFC/OP/II(2005)007, 24 noviembre 2005

Second Opinion on Serbia, ACFC/OP/II (2009)001, 19 marzo 2009.

Opinion on Spain, ACFC/INF/OP/I (2004)004, 27 noviembre 2003.

Second Opinion on Spain, ACFC/OP/II (2007)001, 22 febrero 2007.

Opinion on the Russian Federation, ACFC/INF/OP/I(2003)005, 13 septiembre 2002.

Second Opinion on Switzerland, ACFC/OP/II(2008)002, 29 febrero 2008

Opinion on Ukraine, ACFC/INF/OP/I(2002)010, 1 marzo, 2002.

Opinion on the United Kingdom, ACFC/INF/OP/I (2002) 006, 30 noviembre 2001.

Second Opinion on the United Kingdom, ACFC/OP/II (2007) 003, 6 junio 2007.

Comité de Expertos de la CELRM

Application of the Charter in Armenia, ECRML (2006)2, 14 junio 2006.

Aplication of the Charter in Armenia, ECRML (2009)4, 23 septiembre 2009.

Application de la Charter en Autriche, ECRML (2005)1, 19 enero 2005.

Application of the Charter in Autriche, ECRML (2009) 1, 12 de marzo de 2009

Application de la Charter en Croatie, ECRML (2005)3, 7 septiembre 2005.

Application de la Charter en Croatie, ECRML (2008)1, 12 de marzo 2008.

Application de la Charter au Danemark, ECRML(2004)2, 26 mayo 2004.

Application de la Charter en Finlande, ECRML (2001)3, 20 septiembre 2001.

Application de la Charter en Finlande, ECRML (2007)7, 21 noviembre 2007.

Application de la Charter en Hongrie, ECRML (2001) 4, 4 octubre 2001.

Application de la Charte en Norvège, ECRML (2001) 6, 22 de noviembre 2001.

Application de la Charte en Norvège, ECRML (2007)3, 1 diciembre 2006.

Application de la Charte en Norvège, ECRML (2010)3, 10 marzo 2010.

Application de la Charter au Monténégro ECRML(2010)1, 20 enero 2010.

Application de la Charter en République Tchèque, ECRML (2009)7, 9 diciembre 2009.

Application de la Charte au Royaume-Uni, ECRML (2004) 1, 24 marzo 2004.

Application de la Charte au Royaume-Uni, ECRML (2010)4, 21 abril 2010.

Application de la Charte en Serbie, ECRML(2009)2, 6 mayo 2009.

Application de la Charter en Slovénie, ECRML(2004)3, 9 junio 2004.

Application de la Charter en Slovénie, ECRML (2007)4, 20 junio 2007.

Application de la Charte en suisse, ECRML (2001) 7, 23 de noviembre 2001

Application de la Charte en suisse, ECRML (2008)2, 12 marzo 2008.

Application de la Charte en Suède, ECRML (2003) 1, 19 de junio 2003.

Application de la Charte en Suède, ECRML (2006)4, 27 septiembre 2006.

Application de la Charte en Suède, ECRML (2009)3, 6 mayo 2009.

Congreso de Poderes locales y Regionales

CONFERENCE DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX DE L'EUROPE,
Résolution 126 (1981) Sur les Principes de l'autonomie locale, 27-29 octobre 1981.

Resolution 232 (1992), *on autonomy, minorities, nationalism and European union*, 18 marzo 1992.

Resolution 31 (1996), *on guiding principles for the action of the Congress when preparing reports on local and regional democracy in member States and applicant States*, 4 julio 1996.

Resolution 52 (1997), *on "Federalism, regionalism, local autonomy and minorities*, 3 junio 1997.

Recommendation 176 (2005), *on local and regional democracy in Turkey*, 8 noviembre 2005.

Periodo de Sesiones 14ª, 20 y 21 de noviembre de 2007.

Recommendation 236 (2008), *Kosovo Municipal and Assembly elections*, 13-14 marzo 2008.

Resolution 268 (2008), *The need for regional cultural identity*, 29 mayo 2008.

Resolution 301 (2010), *Minority languages – an asset for regional development*, 19 de marzo 2010.

Comisión Venecia

Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities, Doc. CDL (91), 7 de febrero 1991.

Opinion on the Provisions of the European Charter for Regional or Minority Languages which should be Accepted by all the Contracting States, CDL-INF (1996)003e, 22 marzo 1996.

Opinion on the interpretation of article 11 of the draft protocol to the European convention on human rights appended to recommendation 1201 of the parliamentary assembly, CDL-INF (1996)004E, marzo 26, 1996.

Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State, 19-20 octubre 2001

Organización sobre la Seguridad y la Cooperación en Europea

Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Acta Final, Helsinki, 1975.

Handbook, Third edition, March 1999 (Undated June 2000), OSCE secretariat, Vienna, Austria

OSCE, *Bulletin*, Winter, Vol. 2, núm, 1, 1994.

Alto Comisionado para las Minorías Nacionales

VAN DER STOEL, Max, “Minorities, Human Rights and the International Community”, 7 de Julio de 1995.

Recomendaciones de Lund sobre la Participación efectiva de las minorías nacionales en la vida pública y nota explicativa, septiembre 1999

“Nota Explicativa de las Recomendaciones de Lund para la Participación Efectiva de las Minorías Nacionales en la Vida Pública”, 1999.

The Bolzano/Bonzen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations, 20 junio 2008

Unión Europea

EUROPEA COMMISSION, The Euromosaic Study. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica:

http://ec.europa.eu/education/languages/archive/languages/langmin/euromosaic/fr5_en.html [Consulta: 5 marzo 2011].

Organización de Estados Americanos

Convención de Montevideo sobre los Derechos y Deberes de los Estados, 26 de diciembre de 1933, Montevideo, Uruguay

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-4/84*, 19 de enero de 1984.

Otros organismos internacionales

BANCO MUNDIAL, *Manual Operativo de la Directiva Operacional 4.20*, 1982.

BANCO MUNDIAL, *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Serie de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible Especificidad de los pueblos indígenas*, Washington, 2006.

COMITÉ ORGANIZADOR DEL IV CONGRESO INDIGENISTA INTERAMERICANO, *Actas finales de los tres primeros congresos Indigenistas*, Publicaciones.

Constituciones de los Estados y documentos jurídicos

Canadá

Constitución de la federación de Canadá

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, *Referencia a la Secesión de Québec*, 19 de agosto, Reportes de la Suprema Corte de Justicia, 20 de agosto de 1998, Núm. 25506

Croacia

Constitución de la República de Croacia, 1990.

CROATIAN PARLIAMENT, *Constitutional Law on the Rights of National Minorities*, 23 diciembre 2002

España

Constitución de España, 1978.

Federación Rusa

Constitución de la Federación Rusa, 1993

Ley Federal sobre la legislación de la Federación Rusa y la cultura, 9 octubre 1992.

Ley Federal sobre la Autonomía Cultural Nacional, 17 junio 1996.

Finlandia

Ley de Autonomía de las Islas Aland, 1993.

Constitución de la República de Finlandia, 1999

La ley de la Lengua 423/2003

Ley de la Asamblea Sueca de Finlandia, 1331/2003.

Francia

Constitución de la República de Francia, 1958.

Ley Núm. 91-428, *Estatuto de la colectividad territorial de Córcega*, 13 mayo 1991.

Ley Núm 2002-92, *relativa a Córcega*, 22 enero 2002

Ley Constitucional Núm. 2003-276 *relativa a la organización descentralizada de la República*, marzo 2003.

Ley Núm. 2003-486 *relativa a la consulta a los electores sobre la modificación de la organización institucional de Córcega*, 10 junio 2003.

Hungría

Constitución de la República de Hungría, 1949.

Ley LXIV Sobre la Elección de los Miembros y Alcaldes de los Gobiernos Local, 1990.

Ley LXXVII sobre los Derechos de las Minorías Nacionales y Étnicas, 1993.

Noruega

Constitución del Reino de Noruega, 1814.

Ley Sami, 1987

Otras direcciones electrónicas

http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/monde/index_peuples.htm

<http://wales.gov.uk/topics/localgovernment/?lang=en>.